



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

УДК 328.184

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-3-385-417

GR-АНАЛИЗ ПРОЦЕССА ПРОХОЖДЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНАХ В КОНТЕКСТЕ ЛОББИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

А. С. ТЕТЕРЮК

Московский государственный институт международных отношений
(университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации,
г. Москва, Россия

М. Д. БОНДАРЕВ

Консалтинговое агентство «Румянцев и партнеры», г. Москва, Россия

Для цитирования:

Тетерюк А. С., Бондарев М. Д. GR-анализ процесса прохождения законодательной инициативы в государственных органах в контексте лоббистской деятельности // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2020. Т. 12, № 3. С. 385–417. DOI: 10.17072/2218-9173-2020-3-385-417.

Введение: проблематика лоббистской деятельности и взаимодействия с государственными органами (government relations) остается актуальной в отечественной политической науке. В многочисленных исследованиях подчеркивается критическая важность знания механизма функционирования политической системы и процесса принятия государственных решений для лоббиста. Ценность GR-специалиста измеряется его пониманием процедур и стадий прохождения документов и нормативно-правовых актов в органах власти. Несмотря на возрастающее влияние институтов исполнительной власти, законодательные органы остаются одним из ключевых институтов, формирующих регуляторный контекст работы коммерческих и негосударственных организаций. Вместе с тем зачастую формальный аспект лоббистской работы, связанный с деконструкцией процессов в формальных структурах и находящийся на стыке государственного управления и права, упускается из виду из-за акцента на коммуникационных составляющих. Вследствие этого GR-анализ работы органов государственной власти является поверхностным, ввиду чего понимание «точек доступа» для лоббистов, особенно для начинающих, оказывается ограниченным.

Цель: анализ процесса прохождения законодательной инициативы в органах государственной власти, с учетом стейкхолдеров на каждом этапе и выявлением возможностей для оказания влияния со стороны лоббистов.

Методы: институциональный подход («старый институционализм»), процессуально-киклический анализ поэтапного прохождения решения, теория «точек доступа» с опорой на экспертные мнения специалистов в области Government Relations.

Результаты: структурирован процесс прохождения законодательной инициативы в Государственной Думе и за ее пределами; описана каждая стадия процесса с позиции работы GR-аналитика; выявлены акторы, оказывающие влияние на прохождение политико-управленческого решения; перечислены возможности, доступные для осуществления влияния; для верификации полученных результатов проанализирована лоббистская кампания, имевшая место в 2013–2016 годах.

Выводы: успешное прохождение законодательной инициативы, выгодной лоббистам, критически зависит от взаимодействия с руководством ответственного комитета Госдумы, а важнейшим каналом получения информации о ходе работы над документом является аппарат ответственного комитета. С учетом возросшего влияния Правительства Российской Федерации на ход работы над проектами федеральных законов важной составляющей успеха является заблаговременное взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти, заключающееся в их информировании об инициативе и обеспечении достаточным количеством экспертных данных. Особое внимание стоит уделять подготовке текста инициативы и пояснительной записке. Проведенный анализ позволяет предположить, что чем тщательнее подобраны формулировки и продуманы разные аспекты будущего закона, тем меньшее количество изменений будет внесено в ходе законотворческого процесса.

Ключевые слова: лоббирование; Government Relations; GR-менеджмент; GR-анализ; принятие государственных решений; законотворческий процесс; Государственная Дума; точки доступа

ВВЕДЕНИЕ

По прошествии более 20 лет становления в отечественной политической науке такой предметной области, как управление взаимодействием с органами государственной власти (government relations management), можно заключить, что GR-менеджмент уже оформился в социальную науку, имеющую научно-теоретическое и практико-прикладное измерения. Первое измерение означает, что GR-менеджмент на междисциплинарной базе, заимствованной из политологии, социологии, управления и юриспруденции, изучает закономерности, стратегии и формы «репрезентации корпоративных интересов в политической сфере» (Мухаев, 2018, с. 114), а также особенности формулирования и осуществления коммуникативной деятельности в отношении государственных органов для продвижения интересов при формировании адекватной нерыночной (non-market) среды, создающей условия ведения негосударственными акторами основной деятельности (Дегтярев, 2018).

Прикладной аспект GR-менеджмента связан с изучением «способов и технологий межсекторального и коммуникативного управления процессом осуществления влияния негосударственных агентов на центры публичной политики и принятия государственных решений» (Дегтярев и др., 2018, с. 79). Поскольку в своей деятельности бизнес исходит из потребности в максимизации прибыли, то в этом контексте GR-деятельность становится средством извлечения дополнительных политико-экономических дивидендов («политической ренты») за счет изменения норм отраслевого или макроэкономиче-

ского регулирования, что, например, открывает возможность эксклюзивного участия в новых проектах или дает гарантии неприменения административного давления, позволяя сохранять норму прибыли и развивать бизнес.

Модификация и сохранение регулирующих норм происходят через обозначение компаниями своей позиции на различных уровнях власти, что сопровождается целенаправленной организацией и последовательной имплементацией спектра социально-политических GR-технологий. Однако степень проработки аргументированной позиции бизнеса (принимающей формы, например, законодательной поправки или новой нормы), лежащей в основе процессов построения и управления отношениями с государственными органами, критически зависит от ее аналитической подготовки. Подобная подготовка едва ли возможна без юридической экспертизы, проводимой GR-менеджерами, и без глубокого понимания особенностей нормотворческого процесса, позволяющего находить «точки доступа» для приложения лоббистских усилий, чтобы успешно отстаивать и продвигать требуемый проект решения. В этой связи распространенный среди некоторых авторов тезис о том, что GR сводится исключительно к осуществлению внешних коммуникаций (во всем их многообразии), представляется не совсем релевантным (Ачкасова и др., 2019; Черкащенко, 2015).

Изучая практический аспект работы лоббистов, не стоит терять из виду, что одним из важнейших навыков для GR-специалистов является понимание динамики формальных процессов и процедур государственного управления, что необходимо для прогнозирования развития интересующих субъекта лоббирования событий, идентификации объекта воздействия и выбора соответствующей технологии влияния. Иными словами, помимо условно «общеполитической подготовки», предполагающей знание механизмов функционирования политической системы, внутриэлитных отношений, трендов национальной политики, баланса сил между отраслевыми ведомствами, GR-менеджеру важно разбираться в юридической стороне вопроса и обладать методами анализа процедурных аспектов прохождения нормотворческих инициатив в целевых государственных органах. Это повышает актуальность разработки аналитических инструментов, в том числе различного рода моделей, позволяющих эффективно структурировать и интерпретировать политико-государственные процессы, влияющие на деятельность бизнеса. Примерами таких аналитических инструментов служат модель «Политбюро 2.0» коммуникационного холдинга «Минченко Консалтинг» и различные методики картирования стейкхолдеров политического процесса¹.

Примечательно, что в научной литературе можно выделить лишь несколько работ отечественных авторов, посвященных анализу процессуальной стороны ведения GR-деятельности в России. Однако и они рассматривают преимущественно государственно-правовое регулирование лоббизма (Субочев, 2014), лоббизм в контексте работы государственных органов как неотъемлемой составляющей политической системы (Васильева, 2013; Павроз,

¹ *Большое* правительство Владимира Путина и «Политбюро 2.0» [Электронный ресурс]: доклад холдинга «Минченко Консалтинг». URL: https://minchenko.ru/analitika/analitika_27.html (дата обращения: 10.06.2020).

2014). В этой связи изучение формально-юридического аспекта GR-работы в законодательном процессе видится актуальным направлением научных изысканий, о чем пока написано не так много исследований (Абрамова, 2014). Это обуславливает цели статьи: детальный анализ процесса прохождения законодательной инициативы в органах государственной власти на примере федерального закона с учетом стейкхолдеров на каждом этапе и выявлением возможностей для оказания влияния со стороны лоббистов, а также создание модели структурирования законодательного процесса посредством применения аналитической методики, основанной на пересечении институциональной теории и теории политического цикла, что позволит получить дополнительный аналитический инструмент для GR-специалистов.

Попадание в фокус исследования законодательного процесса обусловлено тем, что, несмотря на возрастающее влияние исполнительной власти, принимаемые Государственной Думой федеральные законы определяют развитие многих высокорегулируемых отраслей экономики (алкогольную, медицинскую и фармацевтическую промышленность, IT-индустрию). Кроме того, в плане иерархии нормативно-правовых актов федеральные законы находятся на четвертом месте после Конституции Российской Федерации, международных договоров и федеральных конституционных законов, что делает изучение процесса их принятия важной стороной работы GR-специалиста.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Используемая в исследовании методология базируется на положениях старого институционализма (old institutionalism) и дополняется процессуально-циклическим подходом. Старый институционализм представляет собой теорию среднего уровня, поскольку институты, в своих формализованном (органы власти, организации) и культурно-социальном (традиции, нормы) измерениях являются структурами более крупными, чем отдельные индивиды, но в то же время они находятся в зависимости от фундаментальных «макро-социальных сил», под которыми понимаются социальные классы, макроэкономика, публичная политика (Pontusson, 1995). Данная теория изучает формально-юридическую (formal-legal) сторону работы государства, основывающуюся на нормативных документах, административных регламентах, конституции и законах. Иными словами, в исследовании преобладает дескриптивный аспект, а единицей анализа является деятельность отдельно взятого государственного органа. Вместе с тем именно административные процессы и процедуры находятся в центре внимания GR-специалистов, которые ответственны за изучение нормативного регулирования, выявление правовых рисков ведения деятельности своих клиентов (бизнес-организаций), формулирование и представление поправок для изменения законодательства в выгодную сторону.

В настоящее время, на фоне возросшего интереса к использованию неoinституционализма для анализа социально-политических явлений в стабильных и изменяющихся обществах, его «старая» версия пребывает в некотором забвении, несмотря на сохраняющийся эвристический потенциал. В исследо-

ваниях отмечается, что с момента своего появления в XIX веке данный подход использовался преимущественно для «описания и детализации функционирования формальных государственных институтов как внутри отдельных стран, так и в сравнительном ключе» (Bell, 2005, p. 3). Это отвечало задачам политической науки того времени, из-за чего ее можно было характеризовать как «науку о государстве» (буквально – *Staatswissenschaft*). Впоследствии, с точки зрения К. Шепсела, в современных реалиях «старый институционализм перестал представлять значительный исследовательский интерес с точки зрения построения интегральной теории в силу своей узкой направленности» (Shepsle, 1989, p. 132). Однако профессор государственного управления Университета Саутгемптона и один из ведущих исследователей политики современности Р. Роудс полагает, что говорить о смерти старого институционализма преждевременно. По его мнению, описание институциональных структур продолжает оставаться важным направлением исследований, прежде всего в государственном управлении и тех областях политической науки, которые связаны с изучением формальных механизмов политико-управленческого взаимодействия, в том числе и лоббизма (Rhodes, 2011).

Не отрицая значимости неформальных («неписанных») правил в процессе разработки и реализации политико-управленческих решений, важно отметить, что в определенной степени поведение должностных лиц, являющихся объектами лоббистского воздействия, задано формальными рамками правил и процедур институционального взаимодействия (что выражается в должностных инструкциях, документообороте, согласовании документов, их утверждении, подписании). По сути, для GR-аналитика формально-юридический анализ является стартовой точкой в последующем изучении политической конфигурации внутри органов власти. Понимание структуры механизма государственного управления позволяет GR-менеджерами действовать более эффективно на каждом из этапов принятия решения. Зная условный «ритм» правовых и политико-административных циклов, они могут действовать на опережение, предвосхищая итоговую версию нужного государственного решения.

Говоря об использовании неоинституционального подхода в анализе лоббистской деятельности в России, важно отметить, что ему также пока уделяется довольно скромное внимание. Учитывая известность неоинституционализма за рубежом², его применение для обоснования организационного поведения на протяжении, как минимум, 40 лет привело к его инкорпорированию в литературу по стратегическому менеджменту. Положения неоинституциональной теории используются для объяснения выбора политических стратегий работы на зарубежных рынках и соответствующих политических ресурсов внутри компании, а также для осуществления политической активности в отношении государственных институтов (Xu and Shenkar, 2002; Hillman et al., 2004). Вместе с тем некоторые авторитетные исследователи неоинституционализма вроде Т. Костовой и К. Рота считают, что сложная и изменяющаяся внешняя среда орга-

² В США институциональный подход к анализу процессов принятия политических решений и действий организаций берет начало с конца 1950-х гг. (Ф. Селзник). Неоинституциональное направление активно развивается с конца 70-х гг. XX века (труды Дж. Мейера, Б. Роуэна, П. Димаджио и У. Пауэлла).

низаций ограничивает объяснительный потенциал этого подхода, что требует его интеграции с теорией «старого» институционализма (Kostova et al., 2008).

Формальный анализ государственных институтов исходит из предположения, что законодательные правила и процедуры есть базовые независимые переменные, в то время как действия лиц, принимающих решения, с одной стороны, и лоббистов – с другой, являются зависимыми. Подобный подход укладывается в интерпретацию институтов Питера Холла, определяющего их как «формальные правила, процедуры соответствия и стандартные операционные процедуры, структурирующие отношения между индивидами в различных сегментах политики и экономики» (Hall, 1986, p. 19). Очевидно, что принятие государственных решений в гибридных режимах, к которым относится Россия³, невозможно без учета межсубъектного и организационно-бюрократического уровней взаимодействия, при которых «юридически закрепленный комплекс официальных органов власти и управления сталкивается с политико-административными сетями», что рождает смесь из формально-иерархичных и неформально-сетевых отношений (Соловьев, 2015, с. 135). Но, как отмечают Дж. Марч и Дж. Олсен, политические институты есть «набор взаимосвязанных правил и процедур, созданных людьми, которые впоследствии начинают определять их приемлемые действия в рамках выбранных ролей и ситуаций» (March and Olsen, 1989, p. 160). Следовательно, сами законодательные органы и процедуры могут оставаться неизменными, однако они воздействуют на акторов, побуждая пересматривать свои действия в отношении этих институтов и интерпретируя эти действия в той или иной институциональной логике, например регулятивной (можно ли изменить данные процедуры) или нормативной (как их изменить, чтобы достичь желаемых целей).

Второй составляющей методологии являются процессуально-циклические модели, изображающие процесс принятия решений как череду последовательно сменяющих друг друга стадий, после чего процесс переходит на новый виток циклической спирали. Данные модели могут представлять собой полезный инструмент упорядочения порой весьма запутанных государственно-административных процессов (Wegrich and Werner, 2007, p. 43–45). Они фокусируют внимание на формальной деятельности государственных органов, в рамках которой происходит движение нужного лоббистам проекта государственного решения, с каждой пройденной стадией он может претерпевать изменения и обретать новое содержание. Важным, с точки зрения GR-менеджмента, при использовании данных моделей является возможность вполне наглядно структурировать сложный процесс законотворчества, охарактеризовать содержание каждой его стадии и выделить терминаторную фазу, после которой проект нормативного правового акта перемещается дальше в русле административного процесса. Подобный аспект GR-деятельности на практике весьма важен, поскольку, например, от регламентированного срока рассмотрения письма в ведомстве или даты рассмотрения закона на заседании ответственного комитета может зависеть судьба проекта или даже всей стратегии работы компании на рынке.

³ Шульман Е. Царство политической имитации [Электронный ресурс] // Ведомости. 2014. 15 авг. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2014/08/15/carstvo-imitacii> (дата обращения: 06.06.2020).

Релевантным для исследования является и уровень анализа в процессуально-циклических моделях, предполагающий фокусирование на процессе функционирования отраслевых институтов (ответственных за формирование отраслевой государственной политики) или отдельных государственных органов (на уровне ведомства, департамента, службы). Вместе с тем, учеными отмечается ограниченный потенциал использования данных моделей, связанный с упрощением процесса принятия решений. Они часто иллюстрируют идеальный (понятный и линейный) тип политико-управленческого цикла, который не отображает реального динамичного сетевого взаимодействия акторов, способного остановить или повернуть вспять ход рассмотрения решений. В этой связи процессуально-циклические модели могут оказаться неспособными ответить на вопрос о субстантивном формировании самого государственного решения (не то, «как» движется решение, а «что» происходит на каждом из его этапов). И все же данные модели позволяют упорядочить многообразную эмпирическую информацию и предоставить аналитические возможности для детального разбора внутренней динамики и особенностей работы отдельных элементов системы государственного управления, тем самым приоткрыв завесу над комплексными государственными процессами (Дегтярев, 2004; Mayntz, 1983). Одним из следствий структурирования процесса принятия решения является идентификации точек доступа, скрытых в сопряженности отдельных фаз цикла.

Точка доступа в данном исследовании определяется как должностное лицо или орган, обладающие полномочиями принимать решения и расположенные на определенной процедурной фазе процесса принятия решения. Она способна на время создавать «окно возможностей» для лоббистов по оказанию влияния на процесс принятия государственного решения. Взаимодействие с подобными точками доступа предполагает осуществление конкретных организационно-коммуникационных действий со стороны GR-специалистов для достижения поставленных в ходе GR-кампаний целей. Профессор университета Флориды Ш. Эрлих в своем исследовании доказывает, что увеличение влияния на процесс принятия решений прямо пропорционально увеличению числа доступных лоббистам точек доступа для воздействия на стейкхолдеров, вовлеченных в этот процесс (Ehrlich, 2011). Несмотря на наличие трудов, посвященных вопросам лоббирования процесса принятия государственных решений, предметная область анализа точек доступа в GR-деятельности, на примерах ведомств и служб, остается недостаточно изученной в зарубежной литературе и пока представлена единичными работами (Pedersen et al. 2014; Haeder and Yackee, 2015).

Описанная выше методология используется для реконструкции процесса прохождения законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (Госдума). Аналитическая модель, отображающая структуру этого процесса, строится на основе регламента Госдумы⁴. Это накладывает определенные ограничения на исследование, поскольку формальные документы не всегда релевантно отражают полити-

⁴ О регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Гос. Думы Федер. Собр. Рос. Федерации от 22.01.1998 № 2134-II ГД. URL: <http://duma.gov.ru/duma/about/regulations/> (дата обращения: 01.05.2020).

ческую действительность. В исследовании под точками доступа подразумеваются, в зависимости от стадии, определенные лица, принимающие решения, и центры, принимающие решения. Для верификации выявленных возможностей в качестве вспомогательного метода анализа был проведен экспертный опрос четырех представителей GR-сферы. Разбивка респондентов по отраслям, должностям и опыту работы приведена в таблице 1.

Таблица 1 / Table 1

**Принявшие участие в экспертном опросе респонденты /
Respondents who took part in the expert survey**

Эксперт	Отрасль	Должность	Опыт работы
№ 1	GR-консалтинг	Партнер	10 лет
№ 2	Металлургия	Руководитель GR-отдела	6 лет
№ 3	Фармацевтика	GR-менеджер	8 лет
№ 4	Потребительские товары	GR-специалист	4 года

Каждому из экспертов был задан перечень вопросов относительно уровня влияния различных лиц и центров принятия решений в законотворческом процессе, который они должны были оценить и прокомментировать. Все ответы затем были кодированы по шкале от «1» до «5», где «1» означает минимальную важность для лоббиста, а «5» – имеет решающее значение. Отметим, что опрос GR-специалистов является не самой распространенной практикой в современных работах по лоббизму, в том числе из-за закрытости GR-сообщества. Вместе с тем информация, собранная у профессионалов с уникальным отраслевым опытом, способна подтвердить или опровергнуть то или иное предположение, тем самым обогатив исследование. В данной статье за счет добавления экспертных мнений была предпринята попытка соотнести формальное наличие точек доступа в процессе принятия решений с их «практической» значимостью для лоббистов (табл. 2).

Таблица 2 / Table 2

**Оценка уровня значимости точек доступа экспертами /
Significance level assessment of access points by experts**

Вопросы	Оценка			
	Эксперт № 1	Эксперт № 2	Эксперт № 3	Эксперт № 4
Вопрос 1. Согласно регламенту Госдумы, субъектом законодательной инициативы является также законодательный орган субъекта Российской Федерации. Является ли региональный парламент значимой точкой доступа для продвижения законодательной инициативы в Госдуме?	3	2	1	1

Вопросы	Оценка			
	Эксперт № 1	Эксперт № 2	Эксперт № 3	Эксперт № 4
Вопрос 2. В соответствии с регламентом Госдумы, профильный комитет ответственен за подготовительную работу с документами, содержащими законодательную инициативу. Насколько влиятельной точкой доступа является данный орган в контексте лоббистской работы?	4	4	4	3
Вопрос 3. Насколько влиятельной точкой доступа в законодательном процессе является ответственный комитет с точки зрения лоббистов?	5	5	5	5
Вопрос 4. Оцените роль Совета Госдумы в процессе работы над законопроектом в качестве точки доступа.	5	5	4	4
Вопрос 5. Оцените уровень влияния уполномоченных представителей Администрации Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации на процесс прохождения законопроекта.	5	5	5	5
Вопрос 6. Какова значимость Совета Федерации в качестве точки доступа для воздействия на содержание законопроекта после выхода из нижней палаты парламента?	1	1	1	1

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В исследовании рассматривается вопрос прохождения законодательной инициативы (проекта федерального закона) с позиции субъекта лоббирования, что предполагает последовательный анализ всех обязательных законодательных этапов без предусмотренных регламентом нижней палаты реверсов. Здесь важно отметить несколько ограничений исследования. Во-первых, необходимым атрибутом инициативы является ее успешность, поскольку в противном случае не представляется возможным полностью реконструировать процесс. Во-вторых, анализ не включает случаи повторного прохождения заведомо успешной инициативой более ранних этапов цикла вследствие дублирования уже приведенных перечней стейкхолдеров и точек доступа. Наконец, настоящая методология не применима к крайним случаям «политических» решений высшего руководства страны, когда работа парламента фактически сводится к обеспечению процедуры формального закрепления озвученных предписаний в кратчайшие сроки. Примером может служить прохождение «антивирусного» пакета законопроектов в Госдуме в течение

одного дня⁵. Подобные решения обычно принимаются без многочисленных обсуждений ограниченным числом стейкхолдеров, что, наряду с отсутствием времени на подготовку материалов и проработку стратегий коммуникации, не оставляет возможностей для лоббистов повлиять на исход закона.

Анализ регламента работы Госдумы позволяет выделить семь этапов, удобных для рассмотрения с позиции организации лоббистских действий:

- 1) подготовка инициативы к внесению в Госдуму;
- 2) внесение проекта федерального закона (ПФЗ) в Госдуму;
- 3) предварительное рассмотрение ПФЗ;
- 4) подготовка и рассмотрение ПФЗ в первом чтении;
- 5) подготовка и рассмотрение ПФЗ во втором чтении;
- 6) подготовка и рассмотрение ПФЗ в третьем чтении;
- 7) финальные стадии прохождения законодательной инициативы.

В исследовании этапы сопровождаются схемами, описывающими их содержание, точки доступа, способы взаимодействия лоббиста с этими точками доступа и терминаторную фазу, означающую момент завершения этапа. Циклическая последовательность процесса означает, что завершение предыдущего этапа становится отправной точкой для начала последующего. Началом первого этапа служит принятие решения об инициации кампании по продвижению законодательной инициативы.

1. Подготовка инициативы к внесению в Госдуму

После принятия руководством организации (коммерческой или некоммерческой) решения о начале лоббистской кампании GR-менеджеры должны решить целый комплекс задач:

- подготовить текст будущего ПФЗ и сопроводительные документы;
- предварительно согласовать их с государственными органами (с профильными департаментами ключевых министерств и служб), предоставив необходимые экспертные материалы, чтобы в будущем минимизировать вероятность получения в Госдуме отрицательных отзывов о проекте закона;
- найти субъект законодательной инициативы, который согласится внести ПФЗ в Госдуму.

Точками доступа законотворческого процесса на данном этапе являются субъекты законодательной инициативы и представители федеральных органов исполнительной власти. Стоит отметить, руководство отдельных государственных органов имеет лишь опосредованное отношение к законотворческому циклу: согласно части 1 статьи 104 Конституции Российской Федерации, во всей вертикали исполнительной власти субъектом законодательной инициативы является только Правительство Российской Федерации и только оно обладает возможностью вносить в Госдуму отзывы и поправки к ПФЗ. Тем не менее Аппарат Правительства Российской Федерации готовит отзывы и поправки в тесном взаимодействии с профильными министерствами и ведомствами. Именно поэтому важно заранее узнать их позицию

⁵ Новые «антивирусные» законы прошли все три чтения в Государственной думе [Электронный ресурс] // Первый канал. 2020. 31 марта. URL: https://www.1tv.ru/news/2020-03-31/382980-novye_antivirusnye_zakony_proshli_vse_tri_chteniya_v_gosudarstvennoy_dume (дата обращения: 04.05.2020).

по данному вопросу и постараться заблаговременно убедить их в правильности предлагаемой инициативы.

Опрошенные эксперты № 2, № 3 и № 4 отметили «низкую» значимость региональных парламентов в качестве точки доступа. Данный канал коммуникации подходит лишь для внесения инициативы. Дальнейший процесс поддержки инициативы требует согласования с Госдумой, что нивелирует самостоятельность региональных парламентов как инструмента продвижения проекта.

Схема первого этапа представлена на рис. 1.

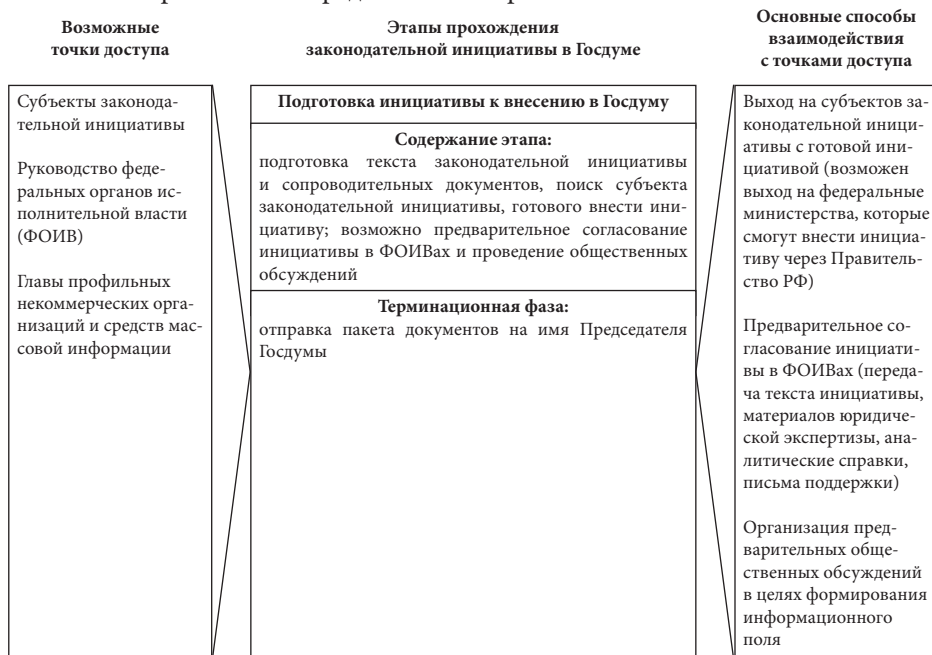


Рис. 1. Подготовка инициативы к внесению в Госдуму /

Fig. 1. Preparation of a law initiative for the State Duma of the Russian Federation

На этом этапе особое внимание необходимо уделить экспертной подготовке ПФЗ, включая проработку пояснительной записки. Это предполагает задействование внутренних ресурсов (корпоративных специалистов) и внешних отраслевых экспертов (консалтинговые агентства, деловые ассоциации и экспертные организации) (Абрамова, 2014, с. 20). При наличии ресурсов важно организовать общественные обсуждения инициативы для интеграции идеи в информационную повестку.

2. Внесение ПФЗ в Госдуму

После подготовки документов от лица субъекта законодательной инициативы сформированный пакет направляется на имя Председателя Госдумы для регистрации в Системе автоматизированного делопроизводства и документооборота (САДД). В течение 1–2 рабочих дней, при наличии всех необходимых документов, законопроект направляется в профильный комитет. Данный этап носит преимущественно технический характер, однако на нем необхо-

димо удостовериться в полноте предоставляемых документов и получить подтверждение о регистрации ПФЗ в СААД, чтобы исключить технический сбой или человеческий фактор. Проконтролировать регистрацию документа возможно через Секретариат Председателя Госдумы. Схема второго этапа представлена на рис. 2.

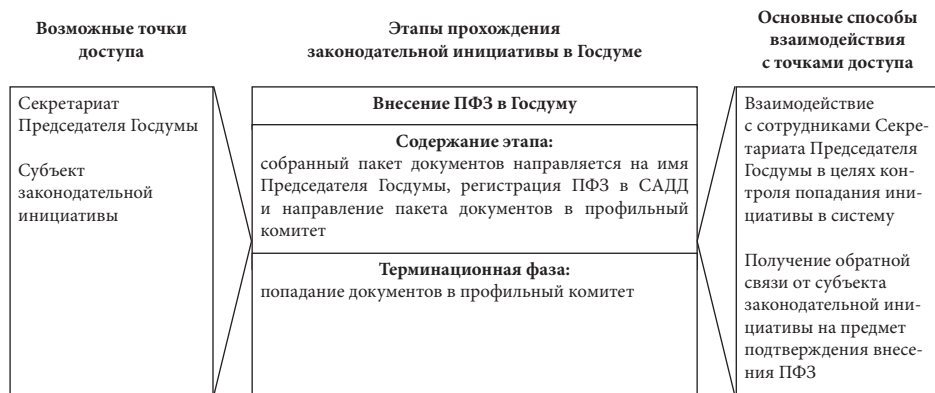


Рис. 2. Внесение проекта федерального закона в Госдуму /
Fig. 2. Introduction of a federal law draft into State Duma

3. Предварительное рассмотрение ПФЗ

Предварительное рассмотрение проходит в профильном комитете Госдумы. В течение 14 дней этот комитет изучает ПФЗ и материалы к нему, готовит решение, содержащее предложения по ПФЗ, и выносит его на рассмотрение Совета Госдумы. Если законопроект поступил в Госдуму в период между сессиями, то указанное решение профильного комитета вносится на рассмотрение Совета Госдумы не позднее чем через 14 дней после начала сессии. Несмотря на кажущуюся малозначимую роль, из регламента Госдумы следует, что деятельность профильного комитета содержит ряд исключительно важных для лоббистов аспектов. В решения профильного комитета прописываются:

- предложения внести ПФЗ на текущую или следующую сессию Госдумы;
- предложения по срокам рассмотрения документа в первом чтении и подготовки отзывов, предложений и замечаний к нему;
- предложения по назначению ответственного комитета Госдумы, который в будущем во многом будет оказывать определяющее влияние на работу над ПФЗ, и комитетов-соисполнителей, которые откроют дополнительные точки доступа.

Трое из опрошенных экспертов также подтверждают высокий уровень влияния профильного комитета уже на предварительном этапе. В течение 1–2 рабочих дней Совет Госдумы оформляет решение, которым назначаются ответственный комитет и комитеты-соисполнители, утверждаются предложенные профильным комитетом сроки. Решение Совета Госдумы, ПФЗ и материалы к нему рассылаются внутри Госдумы и субъектам законодательной инициативы, включая Общественную и Счетную палаты для предо-

ставления отзывов в ответственный комитет. Ключевыми стейкхолдерами выступают руководство и аппарат профильного комитета, которые готовят предложения, а также Совет Госдумы и его Секретариат, которые оформляют соответствующее решение.

Помимо согласования удобных для лоббистов сроков, на данном этапе исключительно важно добиться распределения ПФЗ в отвечающий интересам субъекта лоббирования ответственный комитет. В комитетах Госдумы могут существовать различные позиции в отношении одного и того же ПФЗ (например, законопроект о снижении акцизов на табачные изделия получит принципиально противоположные прочтения в комитетах по охране здоровья и по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству). Схема третьего этапа прохождения ПФЗ в Госдуме представлена на рис. 3.

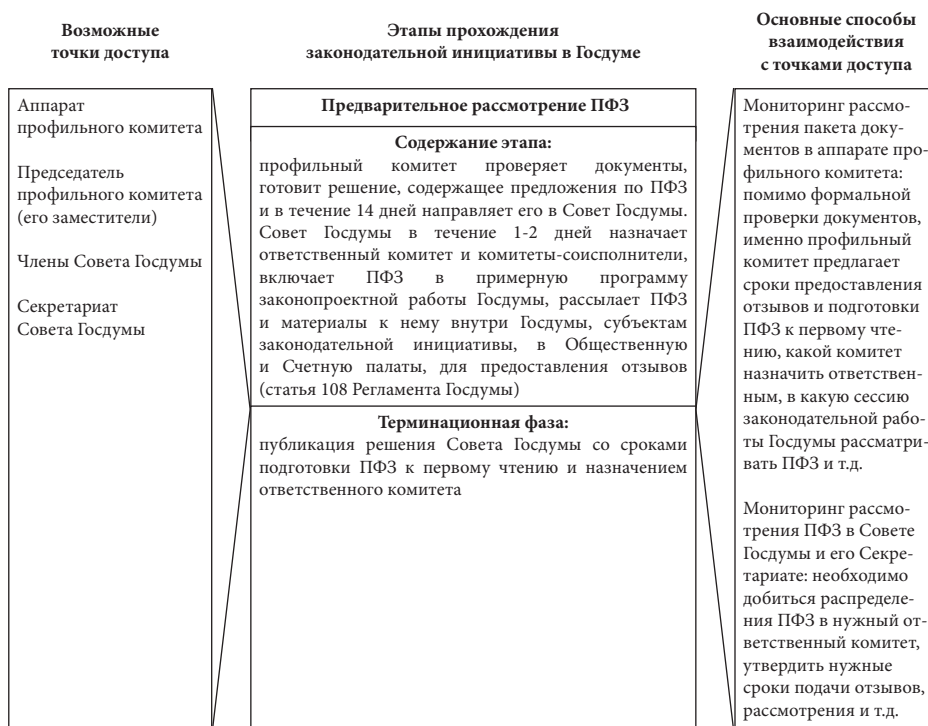


Рис. 3. Предварительное рассмотрение проекта федерального закона /
Fig. 3. Preliminary examination of a federal law draft

Помимо направления в нужный комитет, необходимо обеспечить и «техническое» прохождение пакета документов в профильном комитете. Если профильный комитет посчитает, что вносимый в Госдуму проект закона оформлен ненадлежащим образом, то Совет Госдумы по предложению комитета примет решение о возвращении документа субъекту законодательной инициативы. Такой ПФЗ не считается внесенным в Госдуму.

Необходимо добавить, что на этом и последующих этапах принятию решения Совета Госдумы предшествует формирование позиции фракции «Единая

Россия», с 2003 года имеющей большинство в законодательном органе. Хотя этот аспект не отражен в регламенте Госдумы, руководителей доминирующей думской фракции допустимо считать неформальными стейкхолдерами (и точками доступа). Однако, поскольку руководители думских фракций входят в Совет Госдумы, руководство фракции «Единая Россия» в качестве отдельного стейкхолдера в схеме не указывается.

4. Подготовка и рассмотрение ПФЗ в первом чтении

После принятия Советом Госдумы соответствующего решения ПФЗ и материалы к нему попадают в ответственный комитет Госдумы. Все эксперты в ходе опроса отметили, что данный комитет обладает решающей силой влияния, что подтверждается и его формальными полномочиями по определению порядка подготовки ПФЗ. Ответственный комитет вправе создавать рабочие группы для работы над ПФЗ, в состав которых могут входить депутаты, не являющиеся членами ответственного комитета, представители субъекта законодательной инициативы, внесшего ПФЗ на рассмотрение, представители других государственных органов и организаций, отраслевые эксперты. Центральным стейкхолдером на этом этапе является председатель ответственного комитета Госдумы, который принимает решение о составе рабочей группы и ее учреждении.

На работу над ПФЗ также влияют сами члены рабочих групп, субъекты законодательной инициативы и привлеченные ответственным комитетом структуры, которые имеют право направить в этот комитет отзывы и замечания, председатели комитетов-соисполнителей, которые предоставляют заключения к первому чтению.

По решению ответственного комитета ПФЗ может быть направлен в государственные органы и другие организации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, проведения экспертизы. Обсуждение ПФЗ в комитетах проходит открыто, с приглашением представителя субъекта законодательной инициативы, внесшего проект закона, представителя комитета-соисполнителя и может освещаться в СМИ.

После подготовки ПФЗ ответственный комитет не позднее чем за 14 дней до вынесения его на первое чтение направляет доработанный ПФЗ и материалы к нему в Совет Госдумы, который не позднее чем за три дня до дня его рассмотрения в первом чтении рассылает его внутри Госдумы и субъектам законодательной инициативы.

При рассмотрении ПФЗ в первом чтении обсуждается его концепция. Решение о принятии или об одобрении ПФЗ в первом чтении оформляется соответствующим постановлением Госдумы, которое, помимо прочего, устанавливает срок представления поправок к ПФЗ. По предложению ответственного комитета Совет Госдумы может продлить установленный срок представления поправок к ПФЗ. Постановление Госдумы о принятии или об одобрении ПФЗ в первом чтении, ПФЗ и материалы к нему в течение пяти дней направляются субъектам законодательной инициативы.

Вместе с тем необходимо понимать, что председатель комитета находится в тесном взаимодействии с представителями профильных федеральных органов исполнительной власти, а также чиновниками из Администрации Прези-

Возможные точки доступа	Этапы прохождения законодательной инициативы в Госдуме	Основные способы взаимодействия с точками доступа
Председатель ответственного комитета (его заместители) Аппарат ответственного комитета Члены рабочей группы (депутаты, эксперты, специалисты, представители других органов власти) Субъекты законодательной инициативы, вовлеченные органы власти и экспертные организации (например, Общественная палата РФ) Председатель комитета(ов)-соисполнителя(ей) (их заместители) Комиссия Правительства РФ по законопроектной деятельности (Руководитель Аппарата Правительства РФ, его заместители)	Подготовка и рассмотрение ПФЗ в первом чтении Содержание этапа: ответственный комитет создает рабочую группу для работы над ПФЗ, может направить в государственные органы, другие организации для подготовки отзывов и проведения научной экспертизы; возможно проведение «круглых столов» и общественных обсуждений, доработка ПФЗ; направление скорректированного текста ПФЗ, материалов к нему и предложений по дате первого чтения в Совет Госдумы (как правило, за 14 дней до предполагаемой даты первого чтения); утверждение даты первого чтения Советом Госдумы, рассылка Советом Госдумы ПФЗ и материалов к нему внутри Госдумы и субъектам законодательной инициативы (как правило, не позднее чем за 3 дня до рассмотрения), рассмотрение концепции ПФЗ депутатами в ходе первого чтения, оформление решения Госдумы соответствующим постановлением, где устанавливается срок предоставления поправок в ответственный комитет (как правило, не менее 15 дней со дня принятия постановления) Терминационная фаза: публикация постановления Госдумы о принятии или об одобрении ПФЗ в первом чтении	Взаимодействие с руководством ответственного комитета (просьба включить представителей лоббистов в рабочую группу как экспертов) активности внутри рабочей группы (предоставление экспертизы, готовых тезисов и формулировок) Участие в «круглых столах», при возможности — организация «нулевых чтений» в Общественной палате РФ Взаимодействие с субъектами законодательной инициативы, представителями вовлеченных органов власти и экспертными организациями, которые готовят отзыв на ПФЗ Взаимодействие с руководством комитета(ов)-соисполнителя(ей) – предоставляют заключения к первому чтению Направление экспертных материалов стейкхолдерам Правительства РФ (официальный отзыв Правительства РФ, как правило, учитывается в ответственном комитете)

Рис. 4. Подготовка и рассмотрение проекта федерального закона в первом чтении в Госдуме / Fig. 4. Preparation and consideration of a federal law draft in first readings in the State Duma of the Russian Federation

дента Российской Федерации и Аппарата Правительства Российской Федерации. Взаимодействие между комитетом и указанными органами на протяжении всего законотворческого цикла обеспечивается через институт полномочных представителей Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в Госдуме, однако они не отражены в схемах, поскольку выполняют посреднические функции. Все эксперты единогласны во мнении, что данные структуры являются «решающими» точками доступа, через которые оказывается возможным воздействовать не только на позицию пред-

седателя ответственного комитета и комитета-соисполнителя, но и в целом на текст ПФЗ и ход его рассмотрения. Для лоббиста крайне важно получить информацию о представителях указанных органов, ответственных за изучение текста ПФЗ. Как отдельного стейкхолдера целесообразно выделить Комиссию Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности под руководством Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации, поскольку официальный отзыв Правительства Российской Федерации способен серьезно повлиять на позицию ответственного комитета в ходе рассмотрения ПФЗ.

На этапе первого чтения лоббисты могут взаимодействовать с руководством ответственного комитета (включая заместителей председателя), чтобы их включили в состав рабочей группы, с членами рабочей группы (для предоставления экспертных материалов в пользу защищаемой точки зрения), аппаратом ответственного комитета (чтобы узнать повестку заседания и состав рабочей группы, который часто не разглашается), субъектами законодательной инициативы и вовлеченными организациями (перед первым чтением открывается возможность проведения «нулевых чтений» на базе Общественной палаты Российской Федерации) и другими стейкхолдерами процесса. Данный этап предоставляет отличную возможность для направления экспертных материалов в целевые государственные органы, если ранее этого не было сделано (рис. 4).

5. Подготовка и рассмотрение ПФЗ во втором чтении

После одобрении ПФЗ в первом чтении субъекты законодательной инициативы, как правило, получают от 15 до 30 дней на подготовку поправок к ПФЗ и их направление в ответственный комитет.

Ответственный комитет изучает поправки и сортирует их на три группы: рекомендуемые к принятию, рекомендуемые к отклонению и поправки, по которым комитет не принял решение. Отдельно может выделяться четвертая группа: поправки, изменяющие концепцию ПФЗ, принятого в первом чтении, и рекомендуемые ответственным комитетом к отклонению. Зачастую, в связи с большим объемом проходящих через Госдуму ПФЗ, голосование происходит по пакетному принципу: если нет возражений, то все поправки, рекомендуемые к принятию, принимаются, а все поправки, рекомендуемые к отклонению, — отклоняются. Этот фактор подчеркивает принципиальную важность включения нужных лоббистам поправок в правильную, с их точки зрения, таблицу.

По готовности (необходимое для работы время определяет сам ответственный комитет) ответственный комитет направляет таблицы поправок, текст ПФЗ с учетом поправок, рекомендуемых к принятию, и прочие материалы в Совет Госдумы. Кроме того, ответственный комитет готовит проект решения Совета Госдумы с указанием даты второго чтения и докладчика (член ответственного комитета) по ПФЗ.

В течение нескольких дней Совет Госдумы принимает решение о дате рассмотрения, назначает докладчика и рассылает ПФЗ и материалы к нему внутри Госдумы и субъектам законодательной инициативы, как правило, не позднее чем за семь дней до рассмотрения. В ходе второго чтения ПФЗ

Возможные точки доступа	Этапы прохождения законодательной инициативы в Госдуме	Основные способы взаимодействия с точками доступа
Председатель ответственного комитета (его заместители) Аппарат ответственного комитета Субъекты законодательной инициативы (имеют право вносить поправки к ПФЗ в ответственный комитет) Члены Совета Госдумы Секретариат Совета Госдумы	Подготовка и рассмотрение ПФЗ во втором чтении Содержание этапа: постановление Госдумы и ПФЗ в течение 5 дней рассылаются субъектам законодательной инициативы, поправки вносятся в ответственный комитет, он изучает и обобщает поправки, распределяя их на три группы (к принятию, к отклонению и по которым не было принято решение). По готовности ответственный комитет направляет в Совет Госдумы текст ПФЗ, поправки к нему и предложения по дате рассмотрения ПФЗ во втором чтении. Совет Госдумы в течение 1-2 дней принимает решение о дате второго чтения, назначает докладчика по ПФЗ (члена ответственного комитета), рассылает ПФЗ и материалы к нему внутри Госдумы и субъектам законодательной инициативы, как правило, не позднее чем за 7 дней до рассмотрения, на втором чтении ПФЗ обсуждается постатейно, и, по итогам обсуждения и голосования, принимается постановление Госдумы о принятии или об одобрении согласованного ПФЗ Терминационная фаза: публикация постановления Госдумы о принятии или об одобрении ПФЗ во втором чтении	Взаимодействие с руководством ответственного комитета (подача поправок напрямую через руководителя комитета или его заместителей, предоставление экспертной оценки различных поправок) Взаимодействие с аппаратом ответственного комитета (для получения информации о новых вводных, ходе работы над ПФЗ и возможных сроках ее завершения) Подача поправок через других субъектов законодательной инициативы (важно помнить, что региональные парламенты также являются субъектами законодательной инициативы) Взаимодействие с членами Совета Госдумы и его Секретариатом для получения информации о дате второго чтения и содержании таблиц поправок

Рис. 5. Подготовка и рассмотрение проекта федерального закона во втором чтении в Госдуме / Fig. 5. Preparation and consideration of a federal law draft in second readings in the State Duma of the Russian Federation

обсуждается постатейно и по итогам голосования принимается постановление Госдумы о принятии или одобрении ПФЗ во втором чтении.

Учитывая объем полномочий, надо понимать, что на данном этапе роль председателя ответственного комитета действительно становится решающей, поскольку во многом от него зависят судьба направляемых в комитет поправок, срок рассмотрения ПФЗ и выбор докладчика. Необходимо отметить и большую значимость субъектов законодательной инициативы, способных вносить поправки, и Совета Госдумы, утверждающего сроки рассмотрения и докладчика по ПФЗ.

Вследствие этого для лоббистов на первый план выходит взаимодействие с руководством ответственного комитета, чьи полномочия стали еще больше по сравнению с предыдущим этапом (Ильичева, 2002, с. 105). Кроме того, для мониторинга хода работы над документом и своевременного получения информации следует регулярно контактировать с аппаратом ответственного комитета (формально также относится к центрам, принимающим решения).

Возможные точки доступа	Этапы прохождения законодательной инициативы в Госдуме	Основные способы взаимодействия с точками доступа
Председатель ответственного комитета (его заместители) Аппарат ответственного комитета Правовое управление Аппарата Госдумы Министерство экономического развития (как ведомство, ответственное за проведение оценки регулирующего воздействия) Члены Совета Госдумы Секретариат Совета Госдумы	Подготовка и рассмотрение ПФЗ в третьем чтении Содержание этапа: принятый или одобренный во втором чтении ПФЗ направляется в ответственный комитет для устранения с участием Правового управления Аппарата Госдумы возможных внутренних противоречий в документе; Совет Госдумы может направить ПФЗ в Правительство РФ для проведения оценки регулирующего воздействия; по завершении работы над ПФЗ ответственный комитет направляет текст документа вместе с заключением Правового управления Аппарата Госдумы и предложениями по дате рассмотрения ПФЗ в третьем чтении в Совет Госдумы, который назначает дату третьего чтения и рассылает ПФЗ и материалы к нему внутри Госдумы и субъектам законодательной инициативы; в третьем чтении законопроект принимается в целом (допустимы лишь редакционные уточнения); по итогам голосования принимается постановление Госдумы о принятии федерального закона Терминационная фаза: публикация постановления ГД о принятии федерального закона	Взаимодействие с руководством ответственного комитета и его аппаратом в целях мониторинга работы над ПФЗ Взаимодействие с Правовым управлением Аппарата Госдумы (важно в разумные сроки получить одобрительное заключение) В случае направления ПФЗ на оценку регулирующего воздействия – необходимо взаимодействие с Минэкономразвития России (Департамент регуляторной политики и оценки регулирующего воздействия) Взаимодействие с членами Совета Госдумы и его Секретариатом для получения информации о дате третьего чтения

Рис. 6. Подготовка и рассмотрение проекта федерального закона в третьем чтении в Госдуме / Fig. 6. Preparation and consideration of f federal law draft in third readings in the State Duma of the Russian Federation

При необходимости GR-специалисты могут дополнительно внести поправки в текст ПФЗ через субъекты законодательной инициативы, с которыми у них налажено взаимодействие. В целях контроля ситуации целесообразно поддерживать контакт с секретариатом Совета Госдумы (рис. 5).

6. Подготовка и рассмотрение ПФЗ в третьем чтении

Принятый или одобренный во втором чтении ПФЗ возвращается в ответственный комитет для устранения с участием Правового управления Аппарата Госдумы возможных внутренних противоречий в документе и внесения редакционной правки.

Согласно внесенным в апреле 2017 года изменениям в регламент Госдумы⁶, ответственный комитет может предложить Совету Госдумы направить принятый во втором чтении ПФЗ в Правительство Российской Федерации для проведения оценки регулирующего воздействия (ОРВ) до назначения даты тре-

⁶ О внесении изменений в регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Гос. Думы Федер. Собр. Рос. Федерации от 14.04.2017 № 1371–7 ГД. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=686021#0907058942168026> (дата обращения: 15.05.2020).

твального чтения. Процедура ОРВ, осуществляемая Минэкономразвития России, позволяет оценить социально-экономический эффект от принимаемых положений ПФЗ и, в случае потенциальных негативных последствий для отрасли, может быть использована для представления контраргументов стейкхолдерам.

После завершения работы над документом ПФЗ вместе с заключением Правового управления Аппарата Госдумы направляется ответственным комитетом в Совет Госдумы. Вместе с ПФЗ и материалами к нему, ответственный комитет направляет в Совет Госдумы также предложения по срокам рассмотрения документа в третьем чтении и назначению докладчика, которые Совет Госдумы утверждает. Поскольку при рассмотрении ПФЗ в третьем чтении не допускаются внесение в него поправок и возвращение к обсуждению его поправок или документа в целом, эксперты называют второе чтение ключевым. Однако в исключительных случаях по требованию фракций Председатель Госдумы обязан поставить на голосование вопрос о возвращении ПФЗ на этап второго чтения. В ходе третьего чтения ПФЗ принимается в качестве федерального закона.

На данном этапе ключевую роль вновь играет руководство ответственного комитета и его аппарат, который оформляет итоговый текст будущего федерального закона. Среди новых стейкхолдеров стоит отметить Правовое управление Аппарата Госдумы, которое готовит одобрительное заключение и может, в случае необходимости, попытаться юридически изменить суть текста или отдельных его поправок, а также Совет Госдумы и его аппарат (принимает решение о направлении ПФЗ на оценку регулирующего воздействия и осуществляет информационный мониторинг) и Минэкономразвития России, ответственное за проведение оценки регулирующего воздействия (рис. 6).

7. Финальные стадии прохождения законодательной инициативы

После принятия в Госдуме федеральный закон направляется на рассмотрение в Совет Федерации (рис. 7).

Все опрошенные эксперты отметили низкую значимость Совета Федерации как точки доступа. С одной стороны, это можно объяснить тем, что формально обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежит лишь ограниченный перечень актов: федеральные конституционные законы; законы о поправках в Конституцию Российской Федерации; финансовые законы; законы о ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации; законы по вопросам войны и мира, статуса и защиты государственной границы Российской Федерации. Это означает, что все остальные законы, поступившие в Совет Федерации, могут не рассматриваться, что будет автоматически означать согласие с принятием закона. В пользу этого говорят и статистические данные: с октября 2016 по май 2020 года в Госдуму были внесены 4 276 ПФЗ, из которых статус федеральных законов (были приняты в третьем чтении) получили 1 933 акта. Из них Совет Федерации отклонил лишь четыре (0,2 % от числа принятых нижней палатой)⁷. С другой стороны,

⁷ Какие законы Госдума принимала сразу в трех чтениях [Электронный ресурс] // ТАСС. 2020. 31 марта. URL: <https://tass.ru/info/8122423> (дата обращения: 14.06.2020); Статистика законодательного процесса [Электронный ресурс] // офиц. сайт Гос. Думы Федер. Собр. Рос. Федерации. URL: <http://www.gosduma.net/legislative/statistics/> (дата обращения: 14.06.2020).

Возможные точки доступа	Этапы прохождения законодательной инициативы в Госдуме	Основные способы взаимодействия с точками доступа
Члены Совета Федерации Президент Российской Федерации	Финальные стадии прохождения законодательной инициативы Содержание этапа: принятый Госдумой федеральный закон в течение 5 дней направляется на рассмотрение в Совет Федерации; в течение 14 дней Совет Федерации его рассматривает; в течение 5 дней после получения одобрения в Совете Федерации закон отправляется на подписание Президенту РФ; в течение 14 дней Президент РФ подписывает закон; в течение 7 дней после подписания федерального закона Президентом РФ он подлежит официальному опубликованию Терминационная фаза: опубликование федерального закона	После того, как ПФЗ вынесен на третье чтение, возможности лоббистов повлиять на его прохождение практически иссякают: третье чтение позволяет только редакционные уточнения, а Совет Федерации в обязательном порядке рассматривает только федеральные конституционные законы, поправки в Конституцию РФ, финансовые законы, законы о ратификации и денонсации международных договоров страны, а также законы по вопросам войны и мира, статуса и защиты государственной границы. Остальные законы Совет Федерации может не рассматривать и не обсуждать — это будет означать согласие с их принятием

Рис. 7. Финальные стадии прохождения законодательной инициативы /
Fig. 7. Final stages of law initiative passage

после выхода из российского парламента закон попадает в ведение стейкхолдеров исключительно высокого уровня, доступ к которым серьезно осложняется и требует использования политических ресурсов, не всегда доступных даже крупной национальной или иностранной компании.

ОБСУЖДЕНИЕ

Проведенный формально-юридический анализ с использованием процессуально-циклической модели позволил детально структурировать законотворческий процесс, выявив основные точки доступа для лоббистов. Для апробации сформулированной методологии в исследовании была выбрана ситуация принятия в 2016 году Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»

Приведенная статистика используется исключительно для подтверждения тезиса о сужении возможностей лоббистов повлиять на дальнейший путь федерального закона после того, как он покинул Госдуму, и не влияет на выбор ситуации для последующего анализа.

и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»⁸.

Данная политико-управленческая ситуация отвечает заявленным требованиям по нескольким причинам. Во-первых, рассматриваемая инициатива стала Федеральным законом; во-вторых, в процессе рассмотрения инициатива не возвращалась на предыдущие этапы; и, в-третьих, она не относилась к «внезапным» политическим решениям, принимаемым в кратчайшие сроки. В пользу выбора данной ситуации говорит и определенный общественный резонанс вокруг ПФЗ, который обусловил наличие достаточного количества информации для проведения анализа в открытых источниках. В частности, удалось обоснованно предположить существование за инициативой конкретных лоббистских структур, а также ее оппонентов. Наконец, при выборе кейса авторы обращали внимание на критерий «законченности» процесса (закон был принят в 2016 году), для того чтобы иметь возможность провести краткую оценку фактического воздействия принятого закона и получить более полное представление о ситуации.

Поскольку предложенный алгоритм анализа опирается на официальный регламент Госдумы, можно говорить о его универсальности с оговоркой об упомянутых крайних случаях. Хотя каждый ПФЗ имеет уникальное содержание и свой предмет, абсолютное большинство инициатив неизбежно проходит все установленные регламентом этапы. Вместе с тем необходимы дальнейшие исследования в этой области для накопления эмпирической информации, верификации и развития предлагаемой методологии.

Опубликованный 23 июня 2016 года Федеральный закон № 202-ФЗ ввел запрет на производство и оборот (за исключением розничной продажи) алкогольной продукции в полимерной потребительской таре (ПЭТ-тара) объемом свыше 1500 мл с 1 января 2017 года. Также была запрещена розничная продажа алкоголя в ПЭТ-таре свыше указанного объема с 1 июля 2017 года. За нарушение запретов были установлены административные наказания. Цель принятия закона состояла в противодействии алкоголизации населения, защите здоровья и благополучия российских граждан. В пояснительной записке к внесенному ПФЗ был сделан акцент на использовании ПЭТ-тары для упаковки больших объемов алкоголя и ее дешевизне, что, по мнению авторов ПФЗ, способствует росту потребления и доступности алкоголя для населения.

Основным бенефициаром принятия такого закона становились компании-производители альтернативной тары, прежде всего алюминиевых банок и, следовательно, предприятия-производители алюминия. Помимо них, федеральные СМИ в числе бенефициаров инициативы называли и производителей стеклянной тары⁹. Однако фактор дешевизны алюминиевой банки

⁸ О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: Федер. закон от 23.06.2016 № 202-ФЗ. URL: <https://duma.consultant.ru/documents/3710994> (дата обращения: 18.05.2020).

⁹ Шер М. Битва банки с бутылкой. Почему хотят запретить ПЭТ-тару [Электронный ресурс] // Коммерсантъ Деньги. 2015. 14 сент. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2800962> (дата обращения: 22.05.2020).

относительно бутылки из стекла существенно осложняет конкуренцию для второго типа упаковки.

В 2015 году АО «Русал Саяногорский Алюминиевый Завод» и ОАО «Объединенная Компания Русал – Торговый Дом» создали ассоциацию «Объединение Производителей, Поставщиков и Потребителей Алюминия», членом которой Трансперенси Интернешнл Россия называет одними из ключевых выгодоприобретателей от инициатив, призванных уменьшить объемы алкоголя, разливаемого в ПЭТ-тару¹⁰.

Оппонентами принятия Федерального закона в бизнес-среде выступали Союз российских производителей пивобезалкогольной продукции и некоторые отечественные производители пива, не входящие в союз (например, пивоваренная компания «Очаково»). В 2015 году президент ассоциации – председатель совета директоров пивоваренной компании «Сан ИнБев» Андрей Губка отмечал, что «на пиво в ПЭТ-таре объемом более 1,5 л приходится 24 % рынка. Этот сегмент потеряет 20–40 %». При этом, по его словам, запрет на производство и продажу пива в ПЭТ-таре объемом свыше 0,5 л «будет означать полный запрет использования пластика отраслью»¹¹.

После принятия Федерального закона соотношение долей различных типов упаковки пива на российском рынке изменилось в пользу производителей алюминиевой тары. Если в 2014 году на алюминиевую банку приходилось 12 % общего объема рынка, то в 2018 году ее доля составила 26,4 %, доля же ПЭТ-тары сократилась с 50 до 34,8 %¹².

1. Подготовка инициативы к внесению в Госдуму. До внесения ПФЗ в Госдуму его разработчики подготовили первоначальный текст инициативы, центральным элементом которого был запрет на розничную продажу алкоголя в ПЭТ-таре объемом свыше 0,5 л, краткую пояснительную записку и технические документы (финансово-экономическое обоснование, перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием данного закона и сопроводительное письмо).

Была выбрана точка доступа, субъект законодательной инициативы, которым стал депутат Госдумы Михаил Тарасенко, тесно связанный с металлургической отраслью (с 1996 по 2012 годы – председатель Горно-металлургического профсоюза России, в настоящее время – член его Центрального совета)¹³.

¹⁰ Как устроен лоббизм в Госдуме. Объясняем на примере закона о запрете пива в пластиковой таре [Электронный ресурс] // Сайт Трансперенси Интернешнл Россия. 2018. 28 мая. URL: <https://transparency.org.ru/projects/konflikt-interesov/kak-ustroen-lobbizm-v-gosdume-obyasnyayem-na-primere-zakona-o-zaprete-piva-v-plastikovoy-tare-.html> (дата обращения: 22.05.2020).

¹¹ Демидова А. Пивовары добровольно отказались от пластиковых бутылок емкостью более 1,5 л [Электронный ресурс] // Ведомости. 2015. 20 авг. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2015/08/20/605533-pivovari-otkazalis-ot-plastikovih-butlok> (дата обращения: 22.05.2020).

¹² Бредис М. Губит людей не пиво: ситуация и перспективы отечественного пивоварения [Электронный ресурс] // Отраслевой портал «Unipack». 2019. 6 марта. URL: <https://article.unipack.ru/73747/> (дата обращения: 22.05.2020).

¹³ Список членов Центрального совета Горно-металлургического профсоюза России [Электронный ресурс] // Сайт Горно-металлург. профсоюза России. 2017. URL: <https://www.gmpr.ru/upload/СПИСОК%20ячленов%20ЦС%20ГМПР%20нового%20СОЗЫВА%202017.pdf> (дата обращения: 10.06.2020).

До 2014 года Тарасенко являлся членом комитета Госдумы по труду, социальной политике и делам ветеранов. О предварительном взаимодействии с руководством федеральных органов исполнительной власти или с профильными СМИ, некоммерческими организациями в открытых источниках не сообщалось.

2. Внесение ПФЗ в Госдуму. ПФЗ был внесен указанным депутатом 17 мая 2013 года. В тот же день в состав инициаторов ПФЗ вошла депутат Госдумы, член комитета по бюджету и налогам Раиса Кармазина, которая, по данным Трансперенси Интернешнл Россия, активно взаимодействуют с алюминиевой отраслью¹⁴.

3. Предварительное рассмотрение ПФЗ. После регистрации 20 мая 2013 года законопроект был направлен в профильный комитет по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству, точкой доступа для лоббистов в котором мог стать его председатель И. Руденский и его заместители.

ПФЗ благополучно прошел этап предварительного рассмотрения, и через три дня Совет Госдумы назначил ответственным по ПФЗ этот же комитет, включив ПФЗ в примерную программу законопроектной работы Госдумы в период весенней сессии (июнь 2013 года). В это время GR-специалисты могли осуществлять мониторинг соответствующих внутренних думских активностей через аппарат комитета.

4. Подготовка и рассмотрение ПФЗ в первом чтении. Несмотря на то, что ПФЗ остался в комитете Госдумы по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству (ключевая точка доступа не изменилась), в запланированный срок рассмотрение ПФЗ в первом чтении не состоялось.

Предположительно в ходе подготовки инициативы к первому чтению документ встретил сопротивление со стороны Правительства Российской Федерации. В соответствии с официальным отзывом от 16 декабря 2013 года, в целом оно согласилось с необходимостью уменьшить разрешенный объем ПЭТ-тары, но настаивало на планомерном снижении объема (на данном этапе до 1,5 л) и введении ограничения с 1 января 2015 года, а не годом ранее, как предлагали инициаторы ПФЗ. Кроме того, в отзыве содержалась рекомендация предусмотреть снижение процентного содержания этанола в алкогольной продукции при ее розничной продаже в ПЭТ-таре.

Вероятно, сторонники ПФЗ рассчитывали на быстрое прохождение всех инстанций и заблаговременно не заручились поддержкой в профильном федеральном государственном органе (хотя политические ресурсы позволяли это сделать¹⁵), что на концептуальном уровне необходимо было предпринять до внесения документа в Госдуму.

После получения отзыва от Правительства Российской Федерации с предложением доработать текст инициативы ответственный комитет предложил авторам ПФЗ изменить его текст соответствующим образом. Документ дора-

¹⁴ Как устроен лоббизм в Госдуме...

¹⁵ Учитывая, что бенефициаром АО «Русал Саяногорский Алюминиевый Завод» и ОАО «Объединенная Компания Русал – Торговый Дом» является О. Дерипаска.

батывался до 4 июня 2014 года, после чего ответственный комитет внес ПФЗ в Совет Госдумы для утверждения даты первого чтения. 10 июня 2014 года ПФЗ был принят в первом чтении.

Предполагается, что на данном этапе эксперты сторонников инициативы могли привлекаться к доработке текста ПФЗ, а также активно взаимодействовать с руководством ответственного комитета.

Принятый в первом чтении документ учел предложение Правительства Российской Федерации о планомерном снижении объема используемой ПЭТ-тары и процентного содержания этанола. С 1 января по 30 июня 2015 года предлагалось ввести запрет на использование для розничной продажи алкоголя в ПЭТ-таре объемом более 1,5 л (для алкоголя с долей этилового спирта не более 6 %). С 1 июля по 1 декабря 2015 года устанавливался запрет на розничную продажу алкоголя в ПЭТ-таре объемом более 1 л (для алкоголя с долей этилового спирта не более 5 %).

5. Подготовка и рассмотрение ПФЗ во втором чтении. На данном этапе основными точками доступа для лоббистов оставались руководители ответственного комитета. Однако, кроме сторонников ПФЗ, на них через федеральные органы исполнительной власти, Общественную палату Российской Федерации и СМИ активно влияли его противники.

Так, в июне 2015 года на проект ПФЗ поступил критический отзыв ФАС России, по мнению которой ограничение объема ПЭТ-тары до 0,5 л «может привести к сокращению числа игроков рынка, перераспределению доходов в пользу производителей стеклянной и алюминиевой тары»¹⁶. Получение такого отзыва от федерального ведомства, косвенно вовлеченного в законотворческий процесс, вновь подтверждает тезис о необходимости установления взаимодействия с ключевыми стейкхолдерами в системе исполнительной власти на предшествующих этапах законодательного цикла с целью предупреждения их возможных негативных действий.

На фоне отзыва ФАС России, в августе 2015 года в фокус федеральных СМИ попал добровольный отказ членов Союза российских производителей пивобезалкогольной продукции от производства алкогольной продукции в ПЭТ-таре объемом свыше 1,5 л¹⁷. Непосредственно на ход работы над ПФЗ подобная акция его оппонентов не повлияла, однако из этого можно сделать вывод о необходимости для лоббистов осуществлять постоянный мониторинг действий своих противников, особенно в публичном пространстве.

В декабре 2015 года ответственный комитет получил еще один негативный отзыв от Общественной палаты Российской Федерации, в котором приводились различные экспертные данные, иллюстрирующие «безвредность» пластиковой тары для потребителя, ее экологичность по сравнению с алюминиевой и стеклянной тарой, негативное влияние вводимых ограничений

¹⁶ Кунле М. Антимонопольная служба вступилась за пиво в пластиковой таре [Электронный ресурс] // Ведомости. 2015. 16 июня. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2015/06/17/596625-antimonopolnaya-sluzhba-vstupilas-za-pivo-v-plastikovoii-tare> (дата обращения: 05.05.2020).

¹⁷ Демидова А. Указ. соч.

на рынок ПЭТ в целом¹⁸. В отзыве приводилась аргументация, оспаривающая положительный баланс между ограничением объема тары и снижением уровня алкоголизации населения. Подчеркивались риски перехода населения на более крепкие напитки и распространения суррогатного алкоголя и контрафакта.

Аналогичного отзыва с экспертизой от сторонников снижения объема ПЭТ-тары получено не было. Кроме того, в соответствии с официальной информацией на сайте Госдумы, при внесении ПФЗ инициаторы предоставили скудную на факты пояснительную записку. Возможно, если бы стейкхолдеры получили более полные экспертные данные, ход ПФЗ мог бы стать другим.

После доработки ответственный комитет представил ПФЗ в Совет Госдумы для принятия решения о назначении даты второго чтения на 7 июня 2016 года. Согласно открытым источникам, подобная задержка могла быть связана с усилиями зарубежного пивоваренного бизнеса по затягиванию сроков рассмотрения ПФЗ¹⁹.

В период подготовки ПФЗ ко второму чтению ответственный комитет получил новый отзыв Правительства Российской Федерации (опубликован 13 апреля 2015 года), которое предлагало с учетом затянутых сроков рассмотрения ПФЗ начать переход к ПЭТ-таре объемом не более 1,5 л уже с 1 июля 2016 года и в дальнейшем планомерно осуществлять переход к ПЭТ-таре объемом не более 0,5 л. Иными словами, на данном этапе усилия противников инициативы возымели эффект, поскольку сроки отказа от ПЭТ-тары вновь сместились.

Принятый во втором чтении 10 июня 2016 года ПФЗ содержал запрет на производство и оборот (за исключением розничной продажи) алкогольной продукции в ПЭТ-таре объемом свыше 1,5 л с 1 января 2017 года. С 1 июля 2017 года полностью запрещалась розничная продажа алкогольной продукции в ПЭТ-таре объемом свыше 1,5 л. За нарушение этих норм устанавливались административные наказания. Важно отметить, что пункты о дальнейшем сокращении объема и запрете на использование ПЭТ-тары для розничной продажи алкогольных напитков с содержанием этилового спирта свыше 4 % (как и любые упоминания о долях этилового спирта в готовой продукции) были изъяты из текста документа.

Автором трех из 10 поправок, рекомендованных ответственным комитетом к принятию, являлось Правительство Российской Федерации, что под-

¹⁸ Заключение Общественной палаты Российской Федерации по результатам общественной экспертизы проекта федерального закона № 280796-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (в части установления ограничения объема потребительской тары алкогольной продукции) [Электронный ресурс] // офиц. сайт Обществ. палаты Рос. Федерации. 2015. 30 дек. URL: https://www.oprf.ru/files/2015dok/zakl280796-6_etilov_spirit30122015.pdf (дата обращения: 05.05.2020).

¹⁹ Белова С., Хазеева А. Речь идет об очень больших деньгах [Электронный ресурс] // Коммерсантъ FM. 2015. 26 июня. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2756651> (дата обращения: 05.05.2020).

черкивает уровень влияния исполнительных органов государственной власти и необходимость взаимодействия с ними со стороны GR-менеджеров. Соавторами двух из 10 поправок стали региональные парламенты. Это подтверждает высказанное ранее предположение об их возможном использовании как одной из точек доступа к законотворческому процессу.

6. Подготовка и рассмотрение ПФЗ в третьем чтении и финальные стадии. Уже 11 июня 2016 года принятый Федеральный закон был направлен в Совет Федерации, что может свидетельствовать о прохождении второго и третьего чтения в один день. Сравнение длительности этапов (подготовка ко второму чтению и второе чтение длились около двух лет, а подготовка к третьему чтению и третье чтение прошли за один день) служит косвенным подтверждением соотношения их значимости. Чем меньше времени отводится на прохождение этапа, тем меньше он содержит точек доступа для лоббистов. 15 июня 2016 года закон был одобрен Советом Федерации, а 23 июня 2016 года подписан Президентом Российской Федерации. Другими словами, этапы, следующие за вторым чтением, являются краткосрочными, что, помимо процедурных ограничений, создает дополнительные сложности для лоббистов.

Таким образом, примененная в работе аналитическая модель на примере федерального закона способна достаточно точно воспроизводить структуру законотворческого процесса, выявлять определенные точки доступа на разных процедурных фазах. Это представляет ценность для внешних лоббистов, поскольку процесс прохождения ПФЗ становится понятным и последовательным. Сама модель может быть использована для анализа процесса принятия других ПФЗ, поскольку лежащая в ее основе структура и составляющие (точки доступа, способы взаимодействия с ними и содержание этапов) остаются неизменными, в отличие от уникального внешнего контекста принятия закона, влияющего на его характер.

В зависимости от контекста в практике GR-специалистов можно выделить разные типы законов: условно политические и формально-юридические. Случается, что законопроект становится итогом политического торга, «спускается» в законодательный орган практически директивно, вследствие чего принятый федеральный закон становится лишь официальным оформлением содержания политико-управленческого решения «сверху» (Дегтярев и др., 2018, с. 74). Как правило, повлиять на такие решения весьма трудно, особенно если речь идет о среднестатистическом представителе бизнеса. Отдельные ведомства, госкорпорации (Росатом) или монополии (Газпром, РЖД), обладающие эксклюзивными политическими возможностями напрямую влиять на депутатов с целью принятия нужного законопроекта в кратчайшие сроки, даже с нарушением правил и процедур, являются скорее экстремумами. При таком подходе точки доступа в законодательном процессе становятся «эфемерными», не имеют субстантивного содержания; и даже если будут задействованы формальные процедуры по регламенту, то серьезного влияния на ПФЗ они не окажут.

Однако встречаются законодательные инициативы, которые иницируются на нижних уровнях политической системы, например вследствие агрегированных запросов бизнеса или общественности, и по которым политические

решения еще не приняты. В этом случае GR-специалисты обладают способностью оказывать аналитическое и технологическое влияние, поскольку погружены в процесс принятия решения с самого его начала. Уровень их влияния будет зависеть не только от ресурсов, но и от знания структуры формальных политико-государственных процессов. Так, для иностранного бизнеса или частных компаний, у которых нет серьезных политических ресурсов, официальные регламенты и постановления о порядке работы ведомств предоставляют важнейшую аналитическую информацию, служат своеобразными ориентирами при работе с внешней политико-государственной средой, позволяя оценить, в какую точку доступа следует приложить максимум усилий в определенный промежуток времени для достижения нужного эффекта.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На фоне исследовательского интереса к коммуникативной стороне лоббистской деятельности ее формальный аспект, во многом лежащий в основе взаимодействия с государством, остается малоизученным. Методология «старого институционализма», направленная на формально-юридический анализ работы государственных органов, способна предоставить полезный аналитический инструментарий изучения функционирования отдельных институтов, причем с точки зрения работы внешнего GR-специалиста. Применение процессуально-циклических моделей позволяет структурировать динамический процесс принятия государственных решений на составляющие, увидеть ключевых стейкхолдеров процесса и выявить точки доступа для оказания воздействия. Использование экспертных мнений, в свою очередь, позволяет соотнести формально выявленные точки доступа с их практической значимостью для лоббистов. Применительно к анализу прохождения ПФЗ в ходе исследования было получено несколько представляющих интерес выводов.

С позиции лоббистов, успешное прохождение законодательной инициативы во многом зависит от взаимодействия с руководством профильного и ответственного комитетов Госдумы, а важнейшим каналом получения своевременной информации о ходе работы над документом является аппарат ответственного комитета. При этом, по мнению опрошенных экспертов, руководство ответственного комитета является хоть и важной, но далеко не единственной точкой доступа для GR-специалистов.

Анализ политико-управленческой ситуации подтвердил ряд предположений, высказанных в статье. С учетом значительного влияния Правительства Российской Федерации на ход работы над ПФЗ важной составляющей успеха является заблаговременная коммуникация с федеральными органами власти, пусть даже косвенно вовлеченными в законотворческий процесс. Подобное взаимодействие заключается, прежде всего, в проведении консультаций с целью информирования об инициативе и обеспечения достаточным количеством экспертных данных.

Серьезное внимание стоит уделять подготовке текста вносимой инициативы и пояснительной записке. Исходя из анализа, можно предположить, что в случае тщательной проработки ПФЗ, при условии концептуального согла-

сования с ведомствами, снижается вероятность того, что он претерпит существенные изменения в ходе законотворческого процесса.

Наряду с депутатами Госдумы и представителями Правительства Российской Федерации региональные парламенты также могут служить точками доступа для лоббистов.

Проведенный анализ свидетельствует о том, что именно промежуток между первым и вторым чтениями открывает наибольшее число точек доступа для лоббистов, а ПФЗ может получить значительное развитие и доработку. После второго чтения возможности повлиять на текст инициативы существенно снижаются в силу резко возрастающего политического влияния стейкхолдеров и общего сокращения времени на принятие решения.

Библиографический список

Абрамова А. И. Лоббизм в законотворческой деятельности // Журнал российского права. 2014. № 6. С. 15–25. DOI: 10.12737/4448.

Васильева С. В. Правовой институт лоббизма в России: оценка законодательства и перспектив формирования // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 1. С. 136–148.

Дегтярев А. А. Процесс принятия и осуществления решений в публично-государственной политике: динамический цикл и его основные фазы // Полис. Политические исследования. 2004. № 4. С. 158–168. DOI: 10.17976/jpps/2004.04.13.

Дегтярев А. А. Современный GR-менеджмент как сфера межсекторального управления // Предметное поле экономической политологии / Под ред. Л. Е. Ильичевой, В. С. Комаровского. М.: Аспект Пресс, 2018. С. 170–180.

Дегтярев А. А., Бондарев А. Д., Тетерюк А. С. Учет взаимосвязи циклической динамики «внешней» и «внутренней» среды работы бизнес-организаций в современном GR-менеджменте // Вестник МГИМО-Университета. 2018. № 1. С. 63–93. DOI: 10.24833/2071-8160-2018-1-58-63-93.

Ильичева Л. Е. Лоббизм в структурах законодательной и исполнительной власти // Государственная служба. 2002. № 2. С. 101–110.

Мухаев Р. Т. GR-менеджмент: наука или искусство эффективной публичной коммуникации? (начало) // Знание. Понимание. Умение. 2008. № 1. С. 114–126. DOI: 10.17805/zpu.2018.1.9.

Павроз А. В. Институт лоббизма в современных демократических обществах // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2014. Т. 10, № 3. С. 158–169.

Соловьев А. И. Государственные решения: концептуальный простор и тупики теоретизации // Полис. Политические исследования. 2015. № 3. С. 127–146. DOI: 10.17976/jpps/2015.03.08.

Субочев В. В. Лоббизм в России: природа, специфика, проблемы правового регулирования // Право и управление. XXI век. 2014. № 2. С. 28–36.

Черкащенко Т. А. Классификация GR-технологий: коммуникативный подход [Электронный ресурс] // Электронный научный журнал «Медиаскоп». 2015. № 4. URL: <http://www.mediascope.ru/2045> (дата обращения: 20.06.2020).

GR и лоббизм: теория и технологии / Под ред. В. А. Ачкасовой, И. Е. Минтусова, О. Г. Филатовой. М.: Изд-во «Юрайт», 2019. 315 с.

Bell S. Institutionalism: Old and new [Электронный ресурс]. 2005. DOI: 10.4337/9781843768661.00081. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/679b/a0bbb2d91176c408e3ab554030a848a2d96e.pdf> (дата обращения: 24.05.2020).

Ehrlich S. D. Access points: An institutional theory of policy bias and policy complexity. Oxford: Oxford University Press, 2011. 208 p. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199737536.001.0001.

Haeder S. F., Yackee S. W. Influence and the administrative process: Lobbying the U.S. president's office of management and budget // *American Political Science Review*. 2015. Vol. 109, № 3. P. 507–522. DOI: 10.1017/S0003055415000246.

Hall P. A. Governing the economy: The politics of state intervention in Britain and France, NY: Oxford University Press, 1986. 340 p.

Hillman A., Keim G., Schuler D. Corporate political activity: A review and research agenda // *Journal of Management*. 2004. Vol. 30, № 6. P. 837–857. DOI: 10.1016/j.jm.2004.06.003.

Kostova T., Roth K., Dacin M. T. Institutional theory in the study of multinational corporations: A critique and new directions // *Academy of Management Review*. 2008. Vol. 33, № 4. P. 994–1006. DOI: 10.5465/AMR.2008.34422026.

March J. G., Olsen J. P. Rediscovering institutions: The organizational basis of politics. NY: Free Press, 1989. 227 p.

Mayntz R. Zur Einteilung: Probleme der theoriebildung in der implementationsforschung // *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur theoriebildung* / Ed. by R. Mayntz. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1983. P. 7–24.

Pedersen H. H., Binderkrantz A. S., Christiansen P. M. Lobbying across arenas: Interest group involvement in the legislative process in Denmark // *Legislative Studies Quarterly*. 2014. Vol. 39, № 2. P. 199–225. DOI: <https://doi.org/10.1111/lsq.12042>.

Pontusson J. From comparative public to political economy: Putting institutions in their place and taking interests seriously // *Comparative Political Studies*. 1995. Vol. 28, № 1. P. 117–147. DOI: 10.1177/0010414095028001007.

Rhodes R. A. Old institutionalisms an overview // *The Oxford handbook of political institutions* / Ed. by R. E. Goodin. Oxford: Oxford University Press, 2011. P. 141–158. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199604456.013.0007.

Shepsle K. A. Studying institutions: Some lessons from the rational choice approach // *Journal of Theoretical Politics*. 1989. Vol. 1, № 2. P. 131–147. DOI: <https://doi.org/10.1177/0951692889001002002>.

Wegrich K., Werner J. Theories of the policy cycle // *Handbook of public policy analysis. Theory, politics, and methods* / Ed. by F. Fischer, J. G. Miller, M. S. Sidney. Boca Raton, FL: CRC Press, 2007. P. 43–62.

Xu D., Shenkar O. Institutional distance and the multinational enterprise // *The Academy of Management Review*. 2002. Vol. 27, № 4. P. 608–618.

Информация об авторах

Тетерюк Алексей Сергеевич – преподаватель кафедры политической теории, научный сотрудник Центра пространственного анализа международных отношений ФГАОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации», 119454, Россия, г. Москва, просп. Вернадского, 76

ORCID: 0000-0001-9945-2215

ResearcherID: Y-5800-2019

Электронный адрес: alex.teteryuk91@mail.ru

Бондарев Михаил Дмитриевич – GR-менеджер консалтингового агентства «Румянцев и партнеры», 123242, Россия, г. Москва, пер. Капранова, 3

ORCID: 0000-0002-8399-5538

ResearcherID: Y-5852-2019

Электронный адрес: bondarev.michail1994@gmail.com

Статья получена 26 июня 2020 года

UDC 328.184

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-3-385-417

GR-ANALYSIS OF THE PROCESS OF LAW INITIATIVE PASSAGE IN STATE BODIES IN THE CONTEXT OF LOBBYING ACTIVITY

Alexey S. Teteryuk

Moscow State Institute of International Relations (University)
of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 76
Vernadsky ave., Moscow, 119454, Russia

ORCID: 0000-0001-9945-2215

ResearcherID: Y-5800-2019

E-mail: alex.teteryuk91@mail.ru

Mikhail D. Bondarev

Consulting agency “Rumiantsev and Partners”, 3 Kapranov lane,
Moscow, 123242, Russia

ORCID: 0000-0002-8399-5538

ResearcherID: Y-5852-2019

E-mail: bondarev.michail1994@gmail.com

For citation:

Teteryuk, A. S. and Bondarev, M. D. (2020), “GR-analysis of the process of law initiative passage in state bodies in the context of lobbying activity”, *Ars Administrandi*, vol. 12, no. 3, pp. 385–417, doi: 10.17072/2218-9173-2020-3-385-417.

Introduction: the value of a GR-specialist is measured by the understanding of procedures and stages of circulation of official documents and legislative acts in state bodies. Despite the increasing influence of the executive branch of power, the legislative bodies remain among the key institutes shaping the regulatory context within which commercial and non-government organizations operate. At the same time, often the formal-legal aspect of the lobbying work, connected with the deconstruction of the government processes in formal structures and placed at the crossing of public administration and law, is underestimated because of the emphasis on the lobbying communication. Consequently, GR-analysis of the particularities of the state bodies functioning lacks in depth. This limits the understanding of possible access points in decision-making process, especially for young specialists.

Objectives: analysis of the process a law initiative undergoes in state bodies taking in account stakeholders at each stage, and identifying possibilities to exert influence from lobbyists.

Methods: institutional approach (“old institutionalism”), policy cycle model to analyze how the decision goes through legislative process, access points theory supported by expert opinions of GR-specialists.

Results: detailed and structured analysis of the process of a legislative initiative in the State Duma of the Russian Federation and in other state bodies; each step of the process is described from the point of view of a GR-analyst; the actors influencing political decisions have been identified; access points available for lobbying are listed; lobbying campaign of 2013–2016 was analyzed to verify the results.

Conclusions: successful passage of a legislative initiative favorable for lobbyists critically depends on the interaction with the leadership of the responsible committee of the State Duma, while the apparatus of this committee is the most important channel for obtaining information on the progress of work on the document. Given the increased influence of the Russian Government on the process of developing federal laws, another important component is to conduct preliminary consultations with federal executive bodies to inform them about the initiative and provide enough expert data.

Keywords: lobbying; government relations; GR-management; GR-analysis; decision-making process; legislative process; State Duma; access points

References

- Abramova, A. I. (2014), “Lobbyism in legislative activity”, *Journal of Russian Law*, no. 6, pp. 15–25, doi: 10.12737/4448.
- Vasilyeva, S. V. (2013), “The institute of lobbying in Russia: Evaluation of legislation and prospects of formation”, *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, no. 1, pp. 136–148.
- Degtyaryov, A. A. (2018), “Modern GR-management as an area of intersectoral management”, in Il'icheva, L. E. and Komarovskii, V.S. (eds.), *Predmetnoe pole ekonomicheskoi politologii* [The subject field of economic political science], Aspect Press, Moscow, Russia, pp. 170–180.
- Degtyaryov, A. A. (2004), “Process of decision-making-and-realizing in public policy: Dynamic cycle and its main phases”, *Polis. Political Studies*, no. 4, pp. 158–168, doi: 10.17976/jpps/2004.04.13.

Degtyaryov, A. A., Bondarev, M. D. and Teteryuk, A. S. (2018), "Cyclical dynamics of the "external" and "internal" environments of business-organizations in GR-management", *MGIMO Review of International Relations*, no. 1, pp. 63–93, doi: 10.24833/2071-8160-2018-1-58-63-93.

Il'icheva, L. E. (2002), "Lobbyism in legislative and executive structures", *Public Administration*, no. 2, pp. 101–110.

Mukhaev, R. T. (2018), "GR-management: A science or the art of effective public communication? (beginning)", *Knowledge. Understanding. Skill*, no. 1, pp. 114–126, doi: 10.17805/zpu.2018.1.9.

Pavroz, A. V. (2014), "Institute of lobbying in contemporary democratic societies", *POLITEX*, vol. 10, no. 3, pp. 158–169.

Solovyov, A. I. (2015), "Government decisions: The conceptual space and dead ends of theorization", *Polis. Political Studies*, no. 3, pp. 127–146, doi: 10.17976/jpps/2015.03.08.

Subochev, V. V. (2014), "Lobbyism in Russia: Nature, specifics, problems and law regulation", *Journal of Law and Administration*, no. 2, pp. 28–36.

Cherkashchenko, T. A. (2015), "Classification of GR technologies: A communicative approach", *Electronic scientific journal "Mediascope"*, no. 4 [Online], available at: <http://www.mediascope.ru/2045> (Accessed 20 June, 2020).

Achkasova, V. A., Mintusov, I. E. and Filatova, O. G. (eds.) (2015), *GR i lobbizm: teoriya i tekhnologii* [GR and lobbyism: Theory and technologies], Yurait, Moscow, Russia.

Bell, S. (2005), "Institutionalism: Old and new", doi: 10.4337/9781843768661.00081 [Online], available at: <https://pdfs.semanticscholar.org/679b/a0bbb2d-91176c408e3ab554030a848a2d96e.pdf> (Accessed 24 May, 2020).

Ehrlich, S. D. (2011), *Access points: An institutional theory of policy bias and policy complexity*, Oxford University Press, Oxford, UK, doi: 10.1093/acprof:oso/9780199737536.001.0001.

Haeder, S. F. and Yackee, S. W. (2015), "Influence and the administrative process: Lobbying the U.S. president's office of management and budget", *American Political Science Review*, vol. 109, no. 3, pp. 507–522, doi: 10.1017/S0003055415000246.

Hall, P. A. (1986), *Governing the economy: The politics of state intervention in Britain and France*, Oxford University Press, NY, US.

Hillman, A., Keim, G. and Schuler, D. (2004), "Corporate political activity: A review and research agenda", *Journal of Management*, vol. 30, no. 6, pp. 837–857, doi: 10.1016/j.jm.2004.06.003.

Kostova, T., Roth, K. and Dacin, M. T. (2008), "Institutional theory in the study of multinational corporations: A critique and new directions", *Academy of Management Review*, vol. 33, no. 4, pp. 994–1006, doi: 10.5465/AMR.2008.34422026.

March, J. G. and Olsen, J. (1989), *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*, Free Press, NY, US.

Mayntz, R. (1983), "Zur Einteilung: Probleme der theoriebildung in der implementationsforschung", in Mayntz, R. (ed.), *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*, Westdeutscher Verlag, Opladen, Germany, pp. 7–24.

Pedersen, H. H., Binderkrantz, A. S. and Christiansen, P. M. (2014), "Lobbying across arenas: Interest group involvement in the legislative process in Denmark",

Legislative Studies Quarterly, vol. 39, no. 2, pp. 199–225, doi: <https://doi.org/10.1111/lsq.12042>.

Pontusson, J. (1995), “From comparative public to political economy: putting institutions in their place and taking interests seriously”, *Comparative Political Studies*, vol. 28, no. 1, pp. 117–147, doi: 10.1177/0010414095028001007.

Rhodes, R. A. (2011), “Old institutionalisms an overview”, in Goodin, R. E. (ed.), *The Oxford handbook of political institutions*, Oxford University Press, Oxford, UK, pp. 141–158, doi: 10.1093/oxfordhb/9780199604456.013.0007.

Shepsle, K. A. (1989), “Studying institutions: Some lessons from the rational choice approach”, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 1, no. 2, pp. 131–147.

Wegrich, K. and Werner, J. (2007), “Theories of the policy cycle”, in Fischer, F., Miller, J. G. and Sidney, M. S. (eds.), *Handbook of public policy analysis. Theory, politics, and methods*, CRC Press, Boca Raton, FL, US, pp. 43–62.

Xu, D. and Shenkar, O. (2002), “Institutional distance and the multinational enterprise”, *The Academy of Management Review*, vol. 27, no. 4, pp. 608–618.

Received June 26, 2020