



DOI: 10.22363/2313-1438-2026-28-1-201-216

EDN: NDGZYR

Научная статья / Research article

## Лоббирование в федеральном законодательном процессе: «точки доступа» бизнеса

А.В. Зуйков , А.С. Потапкин  , С.С. Чирков 

Российский университет дружбы народов, Москва, Российская Федерация

 [arpotapkin@yandex.ru](mailto:arpotapkin@yandex.ru)

**Аннотация.** Эффективность каналов влияния бизнес-организаций на процесс разработки и принятия законодательных инициатив в России остается недостаточно изучена, несмотря на их значимость для формирования государственной политики. Цель исследования — выявить, какие институционально закрепленные «точки доступа» существуют и используются бизнесом для участия в федеральном законодательном процессе, а также проанализировать их эффективность. Анализ охватывает основные сценарии разработки и внесения законопроектов в Государственную Думу сенаторами, депутатами и Правительством Российской Федерации. Для выявления «точек доступа» проведен политико-правовой анализ регламентов Совета Федерации, Государственной Думы и Правительства Российской Федерации, а также связанных с ними нормативных правовых актов и документов, определяющих процедуры подготовки, внесения и рассмотрения законопроектов. Для иллюстрации результатов анализа приведены примеры из практики разработки законодательного регулирования в ИТ-сфере. По итогам исследования выделены основные направления участия бизнеса в законодательном процессе и выявлены институциональные ограничения, снижающие эффективность соответствующих «точек доступа».

**Ключевые слова:** GR-менеджмент, законодательное лоббирование, государственное регулирование, представление интересов, продвижение интересов, точки доступа

**Заявление о конфликте интересов.** Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

**Для цитирования:** Зуйков А.В., Потапкин А.С., Чирков С.С. Лоббирование в федеральном законодательном процессе: «точки доступа» бизнеса // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2026. Т. 28. № 1. С. 201–216. <https://doi.org/10.22363/2313-1438-2026-28-1-201-216> EDN: NDGZYR

© Зуйков А.В., Потапкин А.С., Чирков С.С., 2026



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

## Lobbying in the Federal Law-Making Process: Business Access Points

Anton V. Zuykov , Artyom S. Potapkin  ✉, Stanislav S. Chirkov 

RUDN University, Moscow, Russian Federation

✉ arpotapkin@yandex.ru

**Abstract.** The effectiveness of business influence channels in the process of drafting and adopting legislative initiatives in Russia remains insufficiently studied, despite their significance for public policy formation. The aim of this study is to identify which institutionally formalized «access points» exist and are used by business actors to participate in the federal legislative process, as well as to analyze their practical effectiveness. The analysis covers the main scenarios of drafting and introducing bills to the State Duma by senators, deputies, and the Government of the Russian Federation. To identify these «access points», the study employs a political and legal analysis of the regulations of the Federation Council, the State Duma, and the Government of the Russian Federation, as well as related normative legal acts and documents that define procedures for the preparation, submission, and consideration of bills. To illustrate the results of the analysis, examples from the practice of developing legislative regulation in the IT sector are provided. The findings identify the main forms of business participation in the legislative process and reveal institutional constraints that reduce the effectiveness of the corresponding «access points».

**Keywords:** GR-management, legislative lobbying, government regulation, interest representation, interest promotion, access points

**Conflicts of interest.** The authors declare no conflicts of interest.

**For citation:** Zuykov, A.V., Potapkin, A.S., & Chirkov, S.S. (2026). Lobbying in the federal law-making process: Business access points. *RUDN Journal of Political Science*, 28(1), 201–216. (In Russian). <https://doi.org/10.22363/2313-1438-2026-28-1-201-216> EDN: NDGZYR

### Введение

Сегодня в России сложилась система представления интересов бизнеса во власти, растет число площадок согласования и форм взаимодействия бизнеса и государства [Шохин 2018]. Важной вехой стали поправки к Конституции 2020 г.<sup>1</sup>, в том числе возложившие на Правительство обязанность обеспечивать участие институтов гражданского общества в выработке политики и содействовать развитию предпринимательства и частной инициативы.

При разработке и рассмотрении законопроектов бизнес пытается добиться учета своих интересов и взаимодействует с законодателями, предоставляя отраслевую информацию и обозначая возможные выгоды (в т. ч. электоральные) [Nownes 2006]. Крупные компании тесно вовлечены в государственные проекты, их развитие зависит от национальных приоритетов, поэтому они выстраивают устойчивые связи с властью и заинтересованы в формировании

<sup>1</sup> пп. е<sup>1</sup> п. 1 ст. 115 Конституции Российской Федерации.

ресурсов для законодательного лоббирования [Каневский 2022]. В литературе распространена позиция, что лоббирование является вкладом бизнеса в законодательный процесс, когда предоставляемая экспертиза помогает законодателю добиться нужного результата [Hall, Deardorff 2006; Ellis, Groll 2019], но отмечается и риск обслуживания государством партикулярных интересов вследствие зависимости органов власти от такой помощи [Dal Bó 2006].

В исследовании ставятся вопросы: на каких площадках вырабатывается и согласуется новое регулирование, какие стейкхолдеры вовлечены, какими «точками доступа» располагает российский бизнес и какие сохраняются проблемы и возможные решения. Под точкой доступа понимается институционально закреплённый или устойчиво воспроизводимый механизм, позволяющий бизнес-организациям и другим негосударственным акторам легально участвовать в законотворческом процессе для влияния на него. Не рассматриваются неинституционализованные и нерегулярные каналы (личные встречи, непубличные совещания и т. п.), а также взаимодействие бизнеса со СМИ (например, медиакампаний) из-за отсутствия верифицируемых данных и невозможности систематизации в научной работе.

Согласно Конституции правом законодательной инициативы обладают в числе прочих сенаторы Российской Федерации (далее — сенаторы), депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее соответственно — депутаты, Государственная Дума) и Правительство Российской Федерации (далее — Правительство). Именно эти субъекты права законодательной инициативы (СПЗИ) чаще всего вносят законопроекты в отношении предпринимательства и отраслевого регулирования. В отечественной литературе уже анализировались регламентные процедуры разработки и внесения законопроектов в Думу и кейсы продвижения инициатив с разбором точек доступа для бизнеса [Тетерюк, Бондарев 2020; Толстых 2020]. С близких позиций оценивались формальные возможности участия бизнеса в механизме регуляторной гильотины и в процедуре ОРВ [Ляликов 2022]. Участие бизнеса в законотворческой деятельности Правительства изучено меньше, хотя фактически оно интегрировано в федеральный законодательный процесс почти на всех стадиях, выходя за рамки догматического понимания разделения властей [Анохин 2023].

Правительство является одним из самых результативных участников законотворческого процесса. В 2025 г. из 588 принятых Думой законов 277 (47 %) внесло Правительство. Процедуры подготовки и внесения правительственных законопроектов, поправок, отзывов и заключений определены Регламентом Правительства<sup>2</sup> и Положением о законопроектной деятельности<sup>3</sup>, в которых можно выделить конкретные точки доступа для бизнеса.

---

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации».

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 30.04.2009 № 389 «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации» (вместе с «Положением о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации»).

Точки доступа в Совете Федерации также детально не рассматриваются, поскольку возможности повлиять на содержание закона после его принятия Государственной Думой резко снижаются. Так, за время VIII созыва (октябрь 2021 — август 2025) Государственной Думы Совет Федерации всего шесть раз отклонял принятые ею законы. Вместе с тем его роль шире, чем формальное одобрение или блокирование законов: сенаторы обладают правом законодательной инициативы, а комитеты и комиссии служат площадками обсуждения отраслевого регулирования и необходимости его корректировки.

В рамках данной статьи проведен политико-правовой анализ федеральных законов, иных нормативных правовых актов (далее — НПА), а также внутренних регламентов, определяющих порядок работы Совета Федерации, Государственной Думы и Правительства в части разработки и принятия законопроектов, Правил проведения оценки регулирующего воздействия (далее — ОРВ) и раскрытия федеральными органами исполнительной власти (далее — ФОИВ) информации о подготовке законопроектов. Результаты анализа подкрепляются примерами практической работы рассматриваемых механизмов на публично верифицируемых кейсах из опыта регулирования российской ИТ-отрасли.

#### **«Точки доступа» на этапе подготовки законопроекта к внесению в Государственную Думу Внесение законопроекта сенаторами и депутатами**

Для представления и продвижения интересов бизнеса ключевыми являются этапы до вынесения законопроекта на второе чтение, поскольку после этого шансы на его отклонение или существенную доработку резко снижаются.

«Нулевым» этапом можно считать подготовку законопроекта к внесению в Государственную Думу. Поскольку порядок подготовки депутатами и сенаторами детально не регламентирован (кроме требований к пакету документов и уведомлению фракции), возникает значительное пространство для бизнес-инициатив, подкрепленных юридическим и финансово-экономическим обоснованием и аргументацией модели регулирования при взаимодействии с депутатами.

Отдельного внимания заслуживают институционализированные механизмы предзаконодательных инициатив: участие ТПП РФ на основании п. «а» ч. 1 ст. 12 Закона РФ «О торгово-промышленных палатах в РФ»<sup>4</sup>, а также институт Уполномоченного по защите прав предпринимателей (п. 1 ст. 6 соответствующего федерального закона).

---

<sup>4</sup> См., например: План законопроектной деятельности ТПП РФ на 2025 г. и отчет о его выполнении (в весеннюю сессию). URL: [https://zakon.tpprf.ru/monitoring\\_prav/План%20законопроектной%20деятельности%20ТПП%20РФ\\_2025.pdf](https://zakon.tpprf.ru/monitoring_prav/План%20законопроектной%20деятельности%20ТПП%20РФ_2025.pdf); [https://zakon.tpprf.ru/Отчет%20ДЗД\\_весенняя%20сессия%202025%20г.%20Государственной%20Думы%20\(1678915%20v1\).pdf](https://zakon.tpprf.ru/Отчет%20ДЗД_весенняя%20сессия%202025%20г.%20Государственной%20Думы%20(1678915%20v1).pdf) (дата обращения: 16.09.2025).

Если депутат входит во фракцию, бизнесу важно работать с ее внутренними структурами. Так, в ведущей думской фракции «Единая Россия» с ноября 2021 г. действуют Координационный и Экспертный советы по законотворческой деятельности, куда привлекаются эксперты, общественные объединения и представители бизнеса<sup>5</sup>.

Сенаторы до внесения инициативы вправе направлять законопроект в комитеты и профильные управления Аппарата Совета Федерации для экспертизы, а комитеты разрабатывают и предварительно рассматривают законопроекты, готовят отзывы и могут направлять своих представителей к работе над ними. Это открывает для бизнеса возможности использовать комитетские площадки профильных комитетов и их экспертные структуры для официального процедурного оформления своих правовых потребностей<sup>6</sup>.

### **Внесение законопроектов в Госдуму Правительством**

Законопроектная работа Правительства носит преимущественно плановый характер, что предполагает включение законопроектов, подлежащих разработке ФОИВ, в план законопроектной деятельности Правительства на соответствующий год. Кроме того, законопроекты могут разрабатываться во исполнение международного договора, решения Конституционного Суда, актов Президента и Правительства, поручений Президента и Правительства.

Учитывая, что план законопроектной деятельности Правительства является публичным документом, анализ его содержания может упрощать мониторинг разрабатываемых ФОИВ законопроектов — в плане указывается примерная направленность законопроекта, а также его разработчик. Кроме того, план законопроектной деятельности позволяет интегрировать в GR-стратегию компании планируемые сроки внесения законопроектов в Правительство и Государственную Думу (учитывая, безусловно, что данные сроки могут переноситься).

Если же основание для разработки законопроекта носит не плановый, а директивный характер (например, поручение Правительства), то получение информации об этом, тем более оперативное, может быть затруднено, поскольку не все такого рода поручения находятся в публичном доступе. В этой связи для бизнеса особенно актуален мониторинг официальных источников и публикаций в СМИ о деятельности Правительства и профильных ФОИВ, но следует отметить, что СМИ, как правило, получают сведения о разрабатываемых инициативах уже после начала их межведомственного согласования.

---

<sup>5</sup> «Единая Россия» совершенствует подход к законопроектной работе // Официальный сайт партии «Единая Россия». 10.11.2021. URL: <https://er.ru/activity/news/prezidium-gensoveta-edinoy-rossii-sozdal-koordinacionnyj-sovet-pri-dumskoj-frakcii-i-ekspertnyj-sovet-po-zakonotvorcheskoj-deyatelnosti-partii> (дата обращения: 16.09.2025).

<sup>6</sup> Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30.01.2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

В Регламенте Правительства предусмотрен механизм параллельного межведомственного согласования законопроектов с проведением процедур общественного обсуждения, ОРВ и независимой антикоррупционной экспертизы. На практике это означает, что текст законопроекта после завершения межведомственного согласования может существенно отличаться от той версии, которая была представлена общественности.

Также параллельно с согласованием может проходить подготовка заключения Экспертного совета при Правительстве (далее — Экспертный совет) и обсуждение законопроекта на площадках общественных советов при ФОИВ. При наличии в заключении Экспертного совета замечаний руководитель ФОИВ-разработчика обязан обеспечить его обсуждение с участвовавшими в подготовке заключения членами Экспертного совета. Здесь следует отметить, что в состав Экспертного совета входят в том числе представители экспертных организаций, крупных компаний и бизнес-объединений, что при разработке законопроекта с участием Экспертного совета открывает для бизнеса возможность получать информацию о поступающих на рассмотрение Экспертного совета инициативах и участвовать в подготовке заключений на них.

При Правительстве также могут организовываться координационные и совещательные органы — комиссии и советы. В них могут входить представители ФОИВ, палат Федерального Собрания, а также научных организаций, общественных объединений и пр. Решения комиссий являются обязательными для всех ФОИВ, которые в них входят (если иное не предусмотрено законом). При этом решения советов носят рекомендательный характер.

Крупные бизнес-объединения (РСПП, ТПП, «Опора России», «Деловая Россия») имеют своих представителей в ряде ключевых советов и комиссий (например, в Правительственной комиссии по проведению административной реформы, Комиссии Правительства по законопроектной деятельности, Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, Экспертном совете и пр.).

Полномочия отдельных советов и комиссий (как, например, в случае с перечисленными выше), имея закрепление в законодательстве, могут иметь существенное влияние на законодательный процесс. Так, проекты нормативных актов, содержащие (изменяющие, отменяющие) обязательные требования<sup>7</sup>, вносятся в Правительство с протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы или ее подкомиссии. В ряде случаев проекты нормативных актов, прошедшие через комиссии или подготовленные ФОИВ во исполнение их решений, могут вноситься в Правительство без соблюдения требований Регламента Правительства в части проведения ОРВ, комплекта документов, получения необходимых заключений и согласований и пр.

Большинство комиссий и советов, имея отраслевую направленность, включают представителей крупнейших отраслевых бизнес-объединений и компаний.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в РФ».

При внесении представленного на заседании комиссии предложения бизнеса, в частности по доработке законопроекта, в протокол заседания его исполнение будет обязательным для ФОИВ-инициатора.

Особый порядок согласования имеют проекты нормативных актов, подготавливаемые в рамках федеральных проектов. Бизнес-организации (в зависимости от архитектуры конкретного федерального проекта и механизма его реализации) могут участвовать как в инициировании разработки таких нормативных актов, так и в их согласовании, тогда как для других, не вовлеченных в реализацию федерального проекта компаний, не только участие, но и получение информации о планируемых изменениях в законодательстве (по крайней мере, на ранних этапах разработки) могут оказаться недоступны. Так, например, в ходе реализации национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (2019–2024 гг.) при разработке предложений по корректировке отраслевого регулирования, мониторинге его разработки и оценке результатов активно участвовали бизнес-организации через предусмотренные регулированием проектной деятельности механизмы.

После урегулирования разногласий между ФОИВ, вовлеченными в разработку законопроекта, и завершения рассмотрения законопроекта в Аппарате Правительства он направляется на согласование в Администрацию Президента, где Государственно-правовое управление Президента (далее — ГПУ) в том числе на основе позиций профильных управлений-соисполнителей готовит заключение, в котором отражаются содержательные и юридико-технические замечания к законопроекту, а также позиция о возможности или невозможности поддержать законопроект (т.е. согласовать его).

Заключения ГПУ являются непубличными (не попадают в открытый доступ ни в период разработки законопроекта, ни после его внесения в Государственную Думу), при этом на основе представленных в них замечаний законопроекты могут претерпевать существенные изменения перед рассмотрением на заседании Правительства и внесением в Государственную Думу. Асимметрия между информированностью о содержании данных заключений и их реальным весом (при том, что Администрация Президента имеет в настоящее время конституционный статус государственного органа) порождает риски для бизнеса. Заключения ГПУ могут включать в том числе концептуальные, содержательные замечания (с учетом позиций профильных управлений Администрации), а поскольку согласование законопроекта с Администрацией Президента относится к завершающим этапам разработки перед внесением в Государственную Думу, предсказуемость законотворческого процесса и возможности эффективного, своевременного реагирования бизнеса снижаются.

Согласование законопроекта в Правительстве, среди прочего, сопряжено с необходимостью проведения межведомственного согласования, ОРВ и независимой антикоррупционной экспертизы. Из-за этого встречаются случаи внесения требующих оперативного принятия законопроектов через сенаторов и депутатов, когда происходит замена субъекта права законодательной инициативы. Например, законопроект об ужесточении административной ответственности

бизнеса за утечку персональных данных, который готовился Минцифры России и планировался к внесению Правительством, ввиду серьезных межведомственных разногласий был внесен (в редакции, схожей с разрабатываемой на площадке Правительства) в Госдуму группой сенаторов и депутатов<sup>8</sup>.

Правительственные законопроекты могут публиковаться для публичного обсуждения в рамках двух процедур — проведения ОРВ<sup>9</sup> и раскрытия ФОИВ информации о подготовке проектов нормативных актов<sup>10</sup>.

Правилами раскрытия ФОИВ информации о подготовке проектов нормативных актов и результатах их общественного обсуждения установлен исчерпывающий перечень оснований для неприменения процедуры раскрытия информации (например, принятие федерального бюджета, реализация путем федерального закона международных обязательств, реализация федеральных проектов, принятие в сжатые сроки по решению Правительства и т. п.).

Правилами также предусмотрена возможность опубликования уведомления о разработке проекта акта (предполагалось, что в рамках данного этапа ФОИВ-разработчик и общественность смогут обсудить целесообразность внесения изменений в регулирование еще до того, как проект был разработан). Однако на практике данная процедура используется редко, так как в Правилах предусмотрена упрощенная процедура отказа от уведомления (решением профильного заместителя руководителя ведомства).

Все поступившие в ходе общественного обсуждения предложения должны быть рассмотрены разработчиком и размещены не позднее направления законопроекта на согласование с ФОИВ-соисполнителями. При этом ФОИВ-разработчик не обязан учитывать поступающие в ходе общественного обсуждения замечания и предложения, что наиболее часто встречается на практике.

В рамках ОРВ предусмотрено размещение разработчиком уведомления о подготовке проекта нормативного акта, публичное обсуждение проекта нормативного акта и сводного отчета об ОРВ, а также подготовка заключения Министерства экономического развития об ОРВ (в рамках ОРВ также предусмотрена упрощенная процедура отказа от размещения уведомления).

---

<sup>8</sup> Проект федерального закона № 502104–8 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (в части усиления ответственности за нарушение порядка обработки персональных данных) // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/502104-8> (дата обращения: 30.08.2025).

<sup>9</sup> Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии»).

<sup>10</sup> Постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения».

Ключевой (и наиболее эффективной) точкой доступа для бизнеса в рамках ОРВ является рассмотрение законопроекта рабочими группами при подкомиссии Правительственной комиссии по проведению административной реформы. После подготовки проекта разработчик готовит сводный отчет об ОРВ и определяет степень регулирующего воздействия.

При декларируемой низкой степени регулирующего воздействия комплект документов направляется в Министерство экономического развития и Аналитический центр при Правительстве для обеспечения рассмотрения рабочими группами при подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций ФОИВ при Правкомиссии по проведению административной реформы (далее соответственно — Подкомиссия, Правкомиссия), интересы которых затрагиваются проектом акта, для подтверждения произведенных разработчиком расчетов.

В случае, если Министерство экономического развития и (или) рабочая группа не подтвердили корректность оценки, разработчик организует публичное обсуждение в соответствии с высокой или средней степенью регулирующего воздействия (увеличенные сроки обсуждения — 15 и 20 дней соответственно вместо 5). Все поступившие в ходе публичного обсуждения предложения должны быть рассмотрены разработчиком и объединены в сводку с указанием сведений об их учете или причинах отклонения.

Затем комплект документов направляется в Министерство экономического развития для подготовки заключения об ОРВ, в процессе которой могут проводиться консультации с другими ФОИВ, представителями предпринимательского сообщества и профильной рабочей группой при подкомиссии Правительственной комиссии по проведению административной реформы. Однако проактивного способа участия бизнеса в рамках данной процедуры не предусмотрено.

Также законодательством предусмотрен механизм проведения ОРВ в отношении законопроектов, принятых во втором чтении, однако на этом этапе процедура не носит обязательный характер и проводится только в случае поступления в Правительство соответствующего предложения из Государственной Думы и принятия Правительством решения о проведении ОРВ.

Участие упомянутых выше рабочих групп при Подкомиссии в работе механизма «регуляторной гильотины» также представляет собой институционализированный элемент системы подготовки новых и пересмотра действующих НПА, содержащих обязательные требования. Его правовую основу составляют положения Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», постановление Правительства от 31 июля 2003 г. № 451, положения о Подкомиссии и ее рабочих группах.

Организационно механизм функционирует через систему коллегиальных органов, включающую рабочие группы, Подкомиссию и Правкомиссию. Рабочие группы являются базовым звеном механизма, в рамках которого происходит выработка содержательных предложений, они формируются с участием представителей предпринимательского и экспертного сообщества. Рабочие группы

рассматривают проекты федеральных законов, постановлений Правительства и актов ФОИВ устанавливающие, изменяющие или отменяющие обязательные требования, предоставляют позиции и предложения по ним.

Подкомиссия рассматривает проекты НПА в случае наличия неурегулированных разногласий между ФОИВ-разработчиком и рабочими группами. Решения Подкомиссии оформляются протоколами и являются обязательным элементом процедуры подготовки НПА, содержащих обязательные требования, включая соответствующие законопроекты. Решения, закрепленные в протоколах заседаний Подкомиссии, подлежат обязательному учету ФОИВ-разработчиком, что фактически исключает возможность игнорирования согласованной позиции бизнеса без процедурных последствий для разработчика (например, возврат проекта НПА Аппаратом Правительства на доработку после внесения в Правительство).

Таким образом, механизм «регуляторной гильотины» также может быть весьма эффективным каналом влияния бизнеса на нормотворческий процесс, распространяющийся в том числе на законопроекты (в случае наличия положений, связанных с введением, отменой или изменением обязательных требований).

Одним из примеров реализации механизма регуляторной гильотины в сфере ИТ-регулирования являются подготовка и принятие в 2024–2025 гг. ключевого для отрасли закона о платформенной экономике и законов-спутников к нему. Законопроекты рассматривались в рамках рабочих групп с участием представителей цифровых платформ, ИТ-компаний и отраслевых объединений, что позволило бизнесу представить свои позиции еще до внесения законопроектов в Правительство и Государственную Думу. В ноябре 2025 г. (уже после принятия двух из трех законопроектов о платформенной экономике) в рамках механизма регуляторной гильотины была создана отдельная рабочая группа по платформенной экономике, наряду с уже существующей рабочей группой в сфере связи и информационных технологий, на площадке которой законопроекты рассматривались ранее, — в ее состав в том числе вошли представители крупнейших посреднических цифровых платформ и бизнес-ассоциаций.

### **Точки доступа после внесения законопроекта в Государственную Думу**

После внесения законопроекта в Государственную Думу бизнес располагает несколькими основными точками доступа к законодательному процессу. В Совете Федерации и Государственной Думе действуют экспертные советы, комитеты и комиссии, которые создают рабочие группы с участием представителей бизнеса и иных организаций.

Через эти каналы бизнес может доносить позицию по законопроектам до Совета Государственной Думы, профильного и ответственного комитетов, комитетов-соисполнителей, а также индивидуальных депутатов и фракций, особенно если работа со структурными органами не дает результата. Приоритет следует отдавать сотрудничеству с ответственным комитетом, выстраивая

коммуникацию с его руководством и членами, участвуя в профильной рабочей группе.

Ответственный комитет определяет порядок работы и состав рабочей группы, рассылает законопроект по органам власти и организациям, устанавливает сроки представления отзывов, готовит заключения о принятии, отклонении или доработке инициативы, аккумулирует поправки и вырабатывает рекомендации по ним, а также организует круглые столы, парламентские слушания и общественные обсуждения. Комитеты-соисполнители могут влиять на судьбу законопроекта, внося альтернативную позицию через содоклад при рассмотрении в первом чтении.

Взаимодействие с членами и аппаратом Совета Государственной Думы позволяет влиять на определение профильного и ответственного комитетов, комитетов-соисполнителей, направления законопроекта в органы власти и Общественную палату, сроки сбора замечаний, включение инициативы в план законопроектной работы, утверждение предложений ответственного комитета и поручения экспертным советам провести оценку законопроекта.

Совет Федерации оказывает опосредованное влияние через комитеты и комиссии, организующие круглые столы с участием власти и экспертов, а также через консультативные органы, в которых представлены деловые структуры.

### **Законотворческая деятельность Правительства: работа с уже внесенными в Госдуму законопроектами**

Правительство предоставляет заключения<sup>11</sup> (перед внесением законопроекта в Государственную Думу), официальные отзывы (на любой стадии рассмотрения законопроекта палатами Федерального Собрания) и поправки (в период между первым и вторым чтением законопроекта в Государственной Думе) к законопроектам, разработанным иными субъектами права законодательной инициативы или самим Правительством (в случае с подготовкой поправок).

Включение бизнеса в работу по подготовке официального отзыва возможно посредством направления соответствующих предложений от лица компаний или бизнес-объединений в ФОИВ, ответственный за подготовку проекта заключения, официального отзыва или проекта поправок, или в ФОИВ-соисполнитель, участвующий в межведомственном согласовании проекта соответствующего документа.

Проекты поправок, подготавливаемые Правительством (равно как и поправки, подготавливаемые другими субъектами права законодательной инициативы), не публикуются в рамках процедур общественного обсуждения и ОРВ.

Одним из немногих способов включения бизнеса в обсуждение проектов поправок, заключений и официальных отзывов Правительства на законопроекты

---

<sup>11</sup> Заключения, предусмотренные ч. 3 ст. 104 Конституции РФ на законопроекты о введении или отмене налогов, об освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства.

является опосредованное участие в работе Комиссии Правительства по законопроектной деятельности на площадках крупных российских бизнес ассоциаций. Комиссия может участвовать в рассмотрении 1) неурегулированных разногласий по проектам заключений, официальных отзывов и поправок; 2) проектов поправок к законопроектам, внесенным Правительством в Государственную Думу.

### **Особенности рассмотрения законопроектов**

Если в Государственную Думу внесен законопроект, не соответствующий интересам компании, GR-специалисты могут попытаться заблокировать его или изменить, минимизируя риски. Через описанные ранее точки доступа законопроект можно «снять» на стадии профильного комитета по формальным основаниям (неполный или некачественный пакет документов) либо добиться отрицательных заключений ответственного комитета, комитетов-соисполнителей и Правительства.

После первого чтения шансы на отклонение снижаются, но законопроект может надолго «зависнуть», фактически блокируясь до утраты актуальности. Существенные риски для бизнеса создает практика концептуального пересмотра законопроектов ко второму чтению без широкого общественного обсуждения, когда поправки либо расширяют предмет регулирования, либо вводят принципиально новые нормы [Синельщиков 2024].

Так, законопроект о доступе к информации для людей с нарушениями зрения ко второму чтению был трансформирован в акт о создании реестра ПО для собственных нужд и реестра доверенного ПО, критически важного для ИТ-отрасли, при том что информация о поправках появилась лишь за три рабочих дня до второго чтения, а второе и третье чтения прошли в конце весенней сессии<sup>12</sup>.

В Регламенте Государственной Думы закреплена обязанность представлять пояснительную записку с изложением концепции законопроекта, а первое чтение служит площадкой для ее обсуждения; ответственный комитет вправе вынести в отдельную таблицу и рекомендовать к отклонению поправки, меняющие концепцию. Однако в Регламенте не раскрыто само понятие концепции, не определена роль Правового управления при оценке ее соблюдения, а практика Конституционного Суда по вопросам конституционной процедуры толкует требование концептуальной неизменности достаточно гибко (постановление от 10.04.2025 № 16-П, определение от 11.10.2016 № 2152-О и др.).

Снизить неопределенность для бизнеса позволило бы нормативное определение концепции законопроекта и уточнение полномочий ответственного комитета и Правового управления по оценке соответствия поправок принятой

---

<sup>12</sup> Федеральный закон от 31.07.2025 № 325-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

концепции, а также переход от чисто регламентного к законодательному регулированию федерального законодательного процесса.

У бизнеса сохраняется запрос на расширение объема публикуемой информации об обсуждении законопроектов. Непубличными остаются заключения ГПУ, существенно влияющие на ход законопроектной работы.

В карточке законопроекта в системе обеспечения законодательной деятельности, как правило, размещаются только стенограммы заседаний Государственной Думы, тогда как важные дискуссии проходят в Общественной палате, на заседаниях ответственного комитета, круглых столах и парламентских слушаниях в Госдуме и Совете Федерации. Прикрепление анонсов, видео, стенограмм и протоколов таких мероприятий дало бы бизнесу больше информации о процессе принятия решений и позволило бы конструктивно транслировать свою позицию и адаптироваться к новым условиям.

### **Заключение**

Политико-правовой анализ регламентных процедур и примеры из регулирования ИТ-отрасли демонстрируют, что формально бизнес как негосударственный актор имеет весьма обширную сеть точек доступа для оказания влияния на законотворческий процесс.

На уровне Государственной Думы ключевыми точками доступа остаются профильные депутаты и ответственный комитет, на площадке которого ведется обсуждение законопроекта. Такое взаимодействие может носить как эпизодический (вхождение в профильную рабочую группу по законопроекту), так и системный (участие в экспертно-консультативных советах при комитетах). Точки доступа в Совете Федерации (взаимодействие с отдельными сенаторами) с учетом процедурных особенностей и сложившейся практики, отражаемых в статистике последних лет, являются в большей степени дополняющим каналом оказания влияния на содержание проектируемого регулирования.

Участие бизнеса в подготовке законопроектов, вносимых Правительством в Государственную Думу, осуществляется через совокупность формальных и полужформальных механизмов, различающихся по степени доступности для бизнеса и реального влияния на содержание регулирования. К ним относятся процедуры общественного обсуждения проектов НПА и оценки регулирующего воздействия, участие представителей бизнеса в деятельности Экспертного совета при Правительстве, а также работа в рамках комиссий и советов при Правительстве. При этом необходимо отметить, что перечисленные точки доступа предусматривают скорее «консультативно-совещательное» участие бизнеса — продвигаемые через данные площадки предложения будут носить рекомендательный характер для ФОИВ-разработчика (исключение составляют правительственные комиссии).

Одним из наиболее эффективных из рассмотренных в рамках статьи каналов влияния бизнеса на содержание правительственных законопроектов является механизм «регуляторной гильотины». Его эффективность обусловлена

в первую очередь тем, что обсуждение проектов НПА на площадках рабочих групп при Подкомиссии встроено в правительственную процедуру подготовки проектов актов, а фиксация и урегулирование разногласий являются обязательными. В то же время институциональными ограничениями данного механизма являются ограниченность применения (наличие обязательных требований в законопроекте), а также зависимость от включения отдельных компаний в состав профильных рабочих групп.

Необходимо также отметить, что данное исследование имеет ряд ограничений, связанных с выбранным авторами определением понятия «точка доступа» (в статье не учитывались неинституционализованные каналы взаимодействия) и особенностями эмпирической базы (работа отдельных «точек доступа» была проиллюстрирована на примерах из ИТ-отрасли). В этой связи перспективным направлением дальнейших исследований является проведение более широкого сравнительного анализа отраслевых практик участия бизнеса в законодательном процессе, а также оценка эффективности неформальных каналов взаимодействия с органами власти. Это позволит не только уточнить выявленные закономерности, но и расширить понимание специфики российской модели взаимодействия бизнеса и власти.

Поступила в редакцию / Received: 22.09.2025

Доработана после рецензирования / Revised: 19.10.2025

Принята к публикации / Accepted: 15.11.2025

### Библиографический список

- Анохин А.Н.* Об исследовании организационных и функциональных аспектов правотворческой деятельности Правительства Российской Федерации // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2023. Т. 9 (75), № 4. С. 300–305. EDN: CDOGOA.
- Каневский П.С.* Генезис института лоббизма в России: постсоветский период и современность // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. 2022. Т. 28. № 1. С. 278–300. <http://doi.org/10.24290/1029-3736-2022-28-1-278-300> EDN: PNLQYO.
- Ляликов А.А.* Оценка регулирующего воздействия и «регуляторная гильотина» как институциональные формы участия бизнес-сообщества в совершенствовании нормативно-правового регулирования в России // Вестник ГУУ. 2022. № 8. С. 14–21. <http://doi.org/10.26425/1816-4277-2022-8-14-21> EDN: DXYWDN.
- Синельщиков Ю.П.* О практике изменения концепции законопроекта в Государственной Думе Российской Федерации // Государство и право. 2024. № 10 (24). С. 38–44. <http://doi.org/10.31857/S1026945224100042>. EDN: OCNRAH.
- Тетерюк А.С., Бондарев М.Д.* GR-анализ процесса прохождения законодательной инициативы в государственных органах в контексте лоббистской деятельности // *Arg Administrandi*. 2020. № 3. С. 385–417. <http://doi.org/10.17072/2218-9173-2020-3-385-417> EDN: XMVZVA.
- Толстых П.А.* GR: Полное руководство по разработке государственно-управленческих решений, теории и практике лоббирования. Москва : Альпина ПРО, 2020.

- Шохин А.Н. Введение. Соотношение внешних и внутренних факторов в формировании и развитии кризисных явлений в России // *Бизнес и власть в России: взаимодействие в условиях кризиса* / отв. ред. А.Н. Шохин. Москва : Издательский дом Высшей школы экономики, 2018. С. 6–11.
- Шувалов И.И. Правительство Российской Федерации в законотворческом процессе. Москва : Норма, 2004.
- Dal Bó E., Regulatory Capture: A Review // *Oxford Review of Economic Policy*. 2006. 22 (2). P. 203–225. <http://doi.org/10.1093/oxrep/grj013>.
- Ellis C.J., Groll T. Strategic Legislative Subsidies: Informational Lobbying and the Cost of Policy // *American Political Science Review*. 2019. Vol. 114. P. 179–205.
- Hall R.L., Deardorff A.V. Lobbying as Legislative Subsidy // *American Political Science Review*. 2006. Vol. 100. P. 69–84. <http://doi.org/10.1017/S0003055406062010> EDN: HWAYPL.
- Nownes A.J. *Total Lobbying: What Lobbyists Want (and How They Try to Get It)*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

### References

- Anokhin, A.N. (2023). On the study of organizational and functional aspects of law-making activity of the Government of the Russian Federation. *Scientific Notes of V.I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical Sciences*. 9(4), 300–305. (In Russian). EDN: CDOGOA.
- Dal Bó, E. (2006). Regulatory capture: A review. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(2), 203–225. <http://doi.org/10.1093/oxrep/grj013>.
- Ellis, C.J., & Groll, T. (2019). Strategic legislative subsidies: Informational lobbying and the cost of policy. *American Political Science Review*, 114(1), 179–205. <http://doi.org/10.1017/S0003055418000767>.
- Hall, R.L., & Deardorff, A.V. (2006). Lobbying as legislative subsidy. *American Political Science Review*, 100(1), 69–84. <http://doi.org/10.1017/S0003055406062010> EDN: HWAYPL.
- Kanevskiy, P.S. (2022). The genesis of the lobbying institution in Russia: Post-Soviet period and the present. *Moscow University Bulletin. Series 18. Sociology and Political Science*, 28(1), 278–300. (In Russian). <http://doi.org/10.24290/1029-3736-2022-28-1-278-300> EDN: PNLQYO.
- Lyalikov, A.A. (2022). Regulatory impact assessment and the “regulatory guillotine” as institutional forms of business community participation in improving legal regulation in Russia. *Bulletin of the State University of Management*, (8), 14–21. (In Russian). <http://doi.org/10.26425/1816-4277-2022-8-14-21> EDN: DXYWDN.
- Nownes, A.J. (2006). *Total lobbying: What lobbyists want (and how they try to get it)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Teteryuk, A.S., & Bondarev, M.D. (2020). GR-analysis of the process of legislative initiative passage in government bodies in the context of lobbying activities. *Ars Administrandi*, (3), 385–417. (In Russian). <http://doi.org/10.17072/2218-9173-2020-3-385-417> EDN: XMVZVA.
- Tolstykh, P.A. (2020). *GR: A complete guide to the development of public administration decisions, theory and practice of lobbying*. Moscow: Alpina PRO. (In Russian).
- Shohin, A.N. (2018). Introduction. Correlation of external and internal factors in the formation and development of crisis phenomena in Russia. In A.N. Shohin (Ed.), *Business and power in Russia: Interaction in crisis conditions* (pp. 6–11). Moscow: Higher School of Economics Publishing House. (In Russian).

**Сведения об авторах:**

*Зуйков Антон Владимирович* — кандидат юридических наук, доцент юридического института Российского университета дружбы народов (e-mail: zuikov.av@mail.ru) (ORCID: 0000-0003-4249-1808)

*Потапкин Артем Сергеевич* — аспирант факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов (e-mail: arpotapkin@yandex.ru) (ORCID: 0000-0002-2957-7108)

*Чирков Станислав Сергеевич* — аспирант факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов (e-mail: stanislavchirkov@gmail.com) (ORCID: 0009-0008-1351-8585)

**About the authors:**

*Anton V. Zuikov* — PhD in Law, Associate Professor of the Law Faculty, RUDN University (e-mail: zuikov.av@mail.ru) (ORCID: 0000-0003-4249-1808)

*Artyom S. Potapkin* — Postgraduate student of the Faculty of Humanities and Social Sciences, RUDN University (e-mail: arpotapkin@yandex.ru) (ORCID: 0000-0002-2957-7108)

*Stanislav S. Chirkov* — Postgraduate student of the Faculty of Humanities and Social Sciences, RUDN University (e-mail: stanislavchirkov@gmail.com) (ORCID: 0009-0008-1351-8585)