

Экономическое лоббирование в России

Зимин В.А., доктор политических наук, кандидат экономических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления

Лукьянова В.В., кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления,

Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева

Аннотация. Основная идея статьи в том, что лоббирование – один из важных элементов развития общества и экономики, поэтому феномен лоббирования необходимо изучать. В ней рассмотрены составляющие процесса лоббирования: формы, методы, приемы его осуществления.

Ключевые слова: лоббирование, лоббизм, органы власти, рынок, Россия, экономика.

Economic lobbying in Russia

Zimin V.A., doctor of political sciences, Candidate of Economic Sciences, professor of chair of the public and municipal administration

Lukyanova V.V., Candidate of Economic Sciences, associate professor of the public and municipal administration Samara national research university name of the academician S.P. Koroleva

Annotation. The main idea of article that lobbying – one their important elements of development of society and economy therefore the phenomenon of lobbying needs to be studied. In it the lobbyings making process are considered: forms, methods, methods of its implementation.

Keywords: lobbying, lobbyism, authorities, market, Russia, economy.

Лоббизм представляет собой одну из наиболее распространенных форм представительства интересов. Институт лоббизма для России в нынешних условиях становится необходимым. Это то ключевое звено, благодаря которому можно было бы изменить природу институтов власти, что, в свою очередь, позволило бы открыть дорогу экономическим реформам. Лоббизм – типичный институт рыночной демократии. Он позволяет сбалансировать политические и экономические интересы, развернуть политику в сторону экономики, синхронизируя функционирование базисных и надстроечных институтов, сделать власть гибкой и открытой.

Лоббизм сегодня определяют как деятельность отдельных физических лиц или группировок в отношении органов государственной власти с целью оказания влияния от имени и в интересах конкретного клиента на разработку, принятие и осуществление указанными органами законодательных актов и административных решений.

Одной из особенностей лоббизма выступает цель на достижение экономических интересов. Экономический лоббизм представляет собой влияние хозяйствующих субъектов на властные органы, которые в свою очередь, представляют собой в данном случае объекты лоббистской деятельности в целях принятия ими нужного для субъекта воздействия решения.

Экономический лоббизм позволяет оказывать влияние на процессы распределения экономических ресурсов, помогает решать вопросы, связанные с внешними эффектами, с неполной информацией. В некотором роде экономический лоббизм выступает как положительное явление в социально-экономической системе. Он, влияя на управленческие решения, заставляет активнее работать органы государственной власти и управления. Лоббизм создает возможности для обеспечения интересов меньшинства хозяйствующих субъектов, так как выступает в качестве специфической формы проявления плюрализма. Он используется как определенное социально-экономическое стимулирование, которое направлено на ускорение претворения в экономику

тех или иных целей и интересов. Лоббирование в определенной степени выступает в виде системы аргументации, механизма подготовки и принятия необходимых актов. Лоббизм является инструментом самоорганизации гражданского общества. С его помощью мобилизуется общественная поддержка или оппозиция конкретного законопроекта, связанного с экономической жизнью.

Но в большинстве случаев сегодня экономический лоббизм наделен негативным смыслом. Иногда он выступает проводником неправового давления на госорганы. Здесь присущи и такие явления, как коррупция, взяточничество и др. Он способен дисбалансировать интересы социальных групп, а также содействовать росту напряженности в обществе. Зачастую лоббизм блокирует важные управленческие решения в области экономики. Он используется и как инструмент обогащения отдельных элит, слоев. Лоббизм часто является фактором развития и защиты местничества, ведомственности, а также инструментом приоритетного удовлетворения интересов хозяйствующих субъектов зарубежных стран в ущерб интересам своей страны.

Российский лоббизм, существуя достаточно открыто на протяжении вот уже более десятилетия, постоянно трансформируется. Наблюдаемые изменения и динамизм позволяют выделить следующие наиболее существенные этапы и тенденции его развития: поступательная плюрализация лоббизма; усиление регионального лоббирования; значительная подверженность палат Федерального Собрания давлению со стороны Администрации Президента РФ и Правительства РФ; фаворитизм и усиление бюрократически административных методов в законотворческом процессе, вызванные отсутствием реальных правовых механизмов согласования групповых интересов. Некоторые группы интересов, имеющие доступ к президентским и правительственным структурам, получили возможность противопоставить свои корпоративные интересы общественным.

Лоббизм как сфера важен и с экономической точки зрения. В 2014 году рекламный рынок России составил 400 млрд рублей. Согласно мировой

практике, рынок лоббизма равен его половине, то есть у нас это – 200 млрд рублей. Для сравнения: в США зарегистрировано 12 тыс. лоббистов и лоббистских организаций, в Европейском союзе их насчитывается 20 тыс. В мире 14 стран имеют соответствующие законы и еще в 26 государствах они разрабатываются [3].

Заметен процесс развития и укрепления новых «групп интересов» в период президентских и думских выборов. Даже судебная власть становится объектом пристального внимания ведущих «групп интересов».

Стоит также отметить, что в последнее время появляются политики, способные занять высшие должности в государственных органах власти и добиваться популярности независимо от их принадлежности к какому-либо клану [2].

Сегодня все сильнее проявляется тенденция использования лоббистами масс-медиа в целях рекламы и борьбы «компромагов». Средства массовой информации становятся куда более эффективной и адекватной формой и продвижения, и представительства интересов самоопределившихся групп, чем партии и профсоюзы. Телевидение – это не только одна из мощнейших, но и одна из наиболее «продвинутых» совокупностей «групп давления» в России, имеющих и подчас осознающих свои специфические корпоративные интересы.

Мощной «группой влияния» проявила себя президентская группировка, объединяющая Администрацию Президента РФ, структуры крупного бизнеса, связанные с данными структурами коммерческие предприятия и т. п. Причем индивидуальный и отраслевой лоббизм отходят на задний план. Интересно отметить, что в Совет по предпринимательству вошли в основном представители бизнес-элиты, и в этом случае «индивидуальный» лоббизм дополняется условиями взаимодействия и приобретает общественно значимый характер.

Весьма распространенным и эффективным является лоббизм экономических и деловых российских кругов. Технология формирования решения включает в себя такие фазы, как изучение проблемы, анализ исходной

информации, оценка альтернатив и выбор оптимального варианта. Лоббистская структура повторяет эту же технологию, но с другой точки зрения и с другой целью. В отличие от западных классических аналогов, российский лоббизм сосредоточен, преимущественно, на правительственных структурах и других органах исполнительной власти и в меньшей степени влияет на парламент. Такое положение предопределено многими обстоятельствами и, прежде всего, тем, что практическая модель принятия государственных решений в значительной мере контролируется исполнительной властью. Важность президентского указа или правительственного акта часто бывает значительно весомее и важнее закона.

Умение лоббировать свои экономические интересы в современной России уже становится конкурентным преимуществом и поведенческим стереотипом современных управленцев. Своей управленческой деятельностью практически во всех сферах общественной жизни лоббисты создали новое условие в современном менеджменте на стадии естественного отбора – коммуникационный отбор. Лоббистские навыки уже становятся такой же имманентной частью науки управления как стратегическое планирование, внедрение информационных технологий, связи с общественностью, работа с персоналом. В американских университетах на факультетах политических наук читаются курсы по теории лоббизма.

В настоящий период лоббистские структуры применяют большой набор методов воздействия на органы государственной власти. Это: предоставление информации, проектов решений и документов по важнейшим вопросам экономической жизни, письменные и устные контакты с должностными лицами и депутатами. Они принимают участие в обсуждении экономических вопросов в комитетах и комиссиях парламентов, исполнительной власти, а также участвуют в проведении экспертиз проектов законов и иных нормативных актов и решений органов власти. Для продвижения своих интересов они создают ассоциации, бизнес сообщества, межорганизационные объединения. У них есть в крупных корпорациях специальные отделы по связям с органами

государственной власти.

Важно отметить, что изучение лоббизма как явления экономической и политической области жизни и необходимого фактора принятия решений государственного значения в России стало осуществляться после 1991 г., в процессах демократизации.

В России мощный экономический лоббизм исходит от такой организации как РСПП (Российский союз промышленников и предпринимателей) – одной из самых крупных лоббистских организаций. Она является активным инициатором всевозможных изменений в сфере налогового и трудового законодательства. Именно РСПП был одним из главных лоббистов присоединения России к ВТО. Экономический лоббизм динамично развивается в отраслевых ведомствах и министерствах. Зачастую находит свое выражение в виде доступа к участию в хозяйственно-экономической жизни на «конкурентных» условиях организациям и компаниям различных форм собственности близких к тем или иным властным кругам. Экономический лоббизм, если он не контролируется, особенно на федеральном и региональном уровне, предпосылки для злоупотреблений в бюджетной сфере.

При рассмотрении ключевых «игроков» лоббистской деятельности, необходимо отметить следующее. Деловые ассоциации конкурируют за статус «главного посредника» между бизнесом и властью. Конкуренция между бизнес-ассоциациями идет, с одной стороны, за внимание властей, с другой – за предпринимателей, выбирающих ту или иную ассоциацию как инструмент для своего лоббистского воздействия. Среди названных компаний основную роль играют Торгово-промышленная палата (ТПП) РФ, Российский Союз промышленников и предпринимателей (РСПП), «Деловая Россия», «Опора России». При этом официального лоббизма у нас не существует, «РСПП» объединяет только крупный бизнес, «Деловая Россия» – средний, «Опора России» – малый. Закон «О торгово-промышленных палатах» наделяет ТПП правом осуществлять независимую экспертизу проектов нормативных актов в области экономики и внешнеэкономических связей, а также представлять и

защищать интересы своих членов в органах власти.

Важно отметить, что деятельность этих организаций ограничена необходимостью соблюдать лояльность к руководству страны. Ассоциации образованы по классической корпоративистской модели, созданы и патронируются действующей властью. Поэтому перспективы роста и деятельности их лидеров зависят напрямую от лояльности к ним власти. Считается, что РСПП не является политической организацией; а президент «Деловой России» отметил, что последняя и так ведет непрерывный диалог с властью. На вопрос о том, почему бизнес-союзы свое отношение не выражают к протестам, отмечается, что бизнес-ассоциации – это не политические группы, они созданы, чтобы лоббировать интересы бизнеса во власти.

При этом «Деловая Россия» по сравнению с РСПП проявляет несколько большую откровенность в отношении конфликтов между бизнесменами и притеснений бизнеса государством. При «Деловой России» создан центр «Бизнес против коррупции», который пытается привлечь внимание к различного рода сомнительным, «рейдерским» делам. РСПП старается находиться вне конфликтов, действует тихо.

Активно лоббируют свои интересы крупнейшие фирмы и корпорации, отраслевые комплексы, а также финансово-промышленные группы. К влиятельным лоббистским группировкам относятся РАО «ЕЭС России», РАО «Газпром», химический и автомобильный комплексы и др. Наиболее влиятельными региональными группами интересов являются Московская, Санкт-Петербургская, Тюменская. Их влияние осуществляется через два «канала» – Совет Федерации и Правительство Российской Федерации [1].

Рассмотрим примеры экономического лоббирования на федеральном уровне. При рассмотрении примеров лоббистской деятельности в России в сфере экономических отношений нельзя обойти стороной табачное и алкогольное лобби. Так, стоит отметить, что Государственная Дума приняла жесткий антитабачный закон, но при этом история принятия данного закона показала, какой в России большой силой обладают отраслевые лоббисты:

введение строгих норм лоббисты затянуть смогли на 16 лет. И даже притом, что продвигал закон лично премьер-министр, лобби удалось внести определенные поправки. С 1997 года Государственная Дума получила почти сто законопроектов о табаке, большинство законопроектов отклонили, а те, которые рассматривались, оказались значительно изменены. Например, первый антитабачный закон депутата Н. Герасименко рассматривался с 1998 по 2001 год и за это время из его содержания «ушли» ограничение спонсорства, запрет на рекламу и повышение акцизов. Стоит также отметить, что последний антитабачный закон мог быть более жестким, если бы не лоббисты.

В никотиновом лоббизме подозревали многих за время обсуждения проекта. Важно отметить, что за счет денег табачного бизнеса существует немало депутатских организаций. В 2006 году PhilipMorris пожертвовал 22,5 тыс. долларов Российской ассоциации по связям с общественностью (РАСО), депутат Н. Школкина руководила Советом по вопросам развития табачной промышленности до 2011 года, который был создан на деньги компаний JTI и PhilipMorris.

Важно отметить, что в нашей стране с табачным лобби возникла интересная ситуация: табачному лобби в других странах противостоят фармацевтические и страховые компании, у нас «табачникам» в прошлые годы не могла противостоять даже Государственная Дума. Ситуация изменилась в 2006 году, когда американские миллиардеры – мэр Нью-Йорка Майкл Блумберг и основатель Microsoft Билл Гейтс – пожертвовали 500 млн долларов на борьбу с курением в различных регионах мира, в частности на финансирование антитабачных кампаний в быстроразвивающихся странах: России, Индии и Китае.

Существует мнение, что принятию антиалкогольных законопроектов препятствует активно алкогольное лобби, действующее на всех этапах прохождения документа. Алкогольное лобби существует не только в Государственной Думе, но и в профильных министерствах, в правительстве, главном правовом управлении Администрации Президента. Лоббисты

противодействуют активно на уровне профильных министерств и правительства. Важно отметить, что существуют две базовые точки зрения, почему законопроекты не принимаются длительное время. Первая, и этой точки зрения придерживаются представители алкогольных предприятий, заключается в том, что документы, которые направляются на борьбу с чрезмерным потреблением алкоголя в нашей стране, не приняты до сих пор по причине несогласованности чиновников правительства, самих депутатов, которые ответственны за реализацию инициатив руководителей страны. Согласно второй точкой зрения, предложения руководителей страны буксуют по причине противодействия достаточно сильного алкогольного лобби, которые отстаивают интересы своей отрасли.

Всех превзошли лоббисты – производители отечественной курятины. Борьба с импортом «ножков Буша» привела к тому, что продукция российского птицепрома заняла первые места в Повестке дня. Наиболее сильными лоббистами последних лет считаются страховщики (закон об ОСАГО и др.) [5].

Далее рассмотрим аспект регионального лоббирования, которое, как известно, представляет собой воздействие на власть со стороны представителей республик, краев, областей с целью получения определенных льгот и преимуществ для регионов.

Агентство экономических новостей ведет регулярное исследование на тему того, насколько эффективна работа представителей коммерческих и государственных структур, депутатов, направленная на лоббирование проектов, которые отражают интересы определенных структур, отраслей, регионов или слоев общества.

Важно отметить, что из 85 глав регионов в рейтинг попали всего 25. Возглавляет раздел лоббистов среди региональных лидеров мэр Москвы Сергей Собянин. На втором месте – глава Чеченской Республики Рамзан Кадыров, на третьем – президент Республики Татарстан Рустам Минниханов [4].

Артяков В. В., экс-губернатор, лоббировал открытие свободной экономической зоны в Самарской области. «Жигулевская долина» несет

положительный экономический эффект для экономики региона и в целом для страны. С точки зрения данного аспекта лоббизм выступает как положительное явление.

Неформальную роль лоббистов в России выполняют депутаты и сенаторы, чиновники из различных ведомств и министерств, сотрудники Администрации Президента, Правительства РФ и других организаций, которым делегированы властные полномочия. Признать, что они занимаются лоббизмом и тем более на условиях извлечения выгоды, крайне сложно, принимая во внимание их высокий статус.

Неформальные действия могут быть сопряжены с общепольной деятельностью, но, как правило, она обычно не велика. Формально выполняются действия в рамках поставленной задачи, попутно же могут претворяться в жизнь индивидуальные или групповые интересы (экономические, политические). Российские элиты, находящиеся на вершине айсберга законодательной власти чаще всех прибегают к прямым методам лоббирования. Например, персональный визит того или иного чиновника является со стороны предпринимательского сообщества своего рода актом демонстрации лояльности и принятием «негласного» кодекса ведения бизнеса в России.

Лоббизму в высших эшелонах власти присуща закрытость. Часто чтобы попасть к тому или иному высокопоставленному должностному лицу приходится обращаться к тем, кто умеет решать вопросы. Теоретически их можно рассматривать как организаторов коррупционных сделок, однако инкриминировать подобные деяния им крайне сложно.

Большое значение получил протекционизм (покровительство). Это тоже одна из форм неформального лоббизма. Неформальный лоббизм в России практически превратился в саморегулируемую организацию, но без юридического статуса. Во многих подобных группах идет активное становление антисоциальных норм. Для них существуют не писанные и негласные правила ведения дел. К сожалению, невозможность контроля

протекционизма в России порождает много проблем, которые, как правило, сопряжены с высокими рисками. Риски в большинстве случаев проявляются в неспособности государственных институтов к ротации кадров.

Эффективными инструментами лоббистской деятельности являются неформальные контакты с чиновниками; рекрутирование своих сотрудников во власть; средства массовой информации; участие в работе общественных, профессиональных и политических объединений; судебные процедуры (апелляции, иски и др.).

К разряду прямых технологий можно отнести технологии по созданию коалиционных объединений. Достаточно распространенная практика в современной жизни, причем в различных сферах. Механизм коалиционного лоббизма отчетливо виден в деятельности профсоюзов, общественных организаций. Как правило, коалиции перестают существовать, когда выполнены задачи, поставленные во время объединения сторонников различных идей. Свержение или смена власти, торговые войны, картельные сговоры – это наиболее частый повод для создания коалиций. Примером коалиционных объединений гражданской направленности является активная консолидация возмущенных граждан, поставивших под сомнение результаты прошлых выборов. В случае, когда коалиционные лоббисты достигают определенного консенсуса, они переходят к выработке повестки дня. Реализация повестки может осуществляться широким спектром процедурных действий, куда входит значительное количество методов и форм.

Непрямые методы лоббирования реализуются через «своих людей» в партии, которые, в свою очередь могут подключать СМИ, рекламу, электронные средства коммуникации (социальные сети, Интернет). На фоне созданных информационных «уток» могут быть организованы проплаченные массовые протесты. Однако подобный тип лоббирования считается теневым, в основном из-за своей коммерческой составляющей.

Важно отметить: данные лоббистские акции редко преследуют социальные интересы общества. В преобладающем большинстве подобные

акции узкокорпоративные, отстаивают интересы меньшинства.

Не всегда не прямые методы и технологии используются примитивно. Если заказчики беспокоятся о своей репутации, вряд ли они станут использовать криминальные или полуправильные методы. Как правило, управленцы с хорошим экономическим чутьем и разбирающиеся в общественном мнении, подходят к организации подобных мероприятий творчески. Также могут привлекаться ученые. Они организуют конференции, на которых презентуют свои наблюдения, как правило, они объективны и научно обоснованы. Пресс-конференции с выкладкой научного обоснования происходят чаще всего во время масштабных лоббистских компаний на федеральном уровне. Либо когда к выходу на рынок готовится крупная компания.

В последующие годы взаимоотношения бизнеса и власти в Российской Федерации претерпели изменения. Их представители имеют общий интерес к сотрудничеству. Представители бизнеса заинтересованы в политической и экономической стабильности в стране, это благотворно влияет на развитие коммерции внутри России и повышает инвестиционную привлекательность нашей экономики, а власть заинтересована вовлечь представителей бизнеса к участию в крупных коммерческих проектах инновационной экономики. Она призывает их к патриотизму, дополняя это низким налогом на доходы физических лиц, сокращением для бизнеса административных барьеров, предоставлением различных льгот (кредитов, квот, налогов и др.).

Необходимость лоббирования в России обусловлена расхождением мнений и взглядов отдельных групп общественности по вопросам развития экономики, качества жизни. Отсутствие закона о лоббистской деятельности в России снижает возможность общества контролировать лоббизм, устранять его негативные стороны. Сегодня российский лоббизм нуждается в цивилизованном отношении к нему государства и общества.

В целом, подводя итог, важно отметить, что выстраивание грамотных лоббистских коммуникаций как демократических процедур позволит на

законных основаниях политически открыто и финансово прозрачно влиять на процесс принятия властных решений. И в этой ситуации наиболее актуальная сторона лоббизма – создание эффективных каналов контроля и продвижения инициатив граждан в лице их представителей на различных уровнях власти.

Библиографический список

1. Группы интересов. Лоббизм. [Электронный ресурс]. URL : <http://www.socialworkstud.ru/>
2. Котомин Д. С. Лоббистская деятельность: к вопросу обеспечения законности // Вестник Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова. Серия гуманитарные науки. 2011. № 2. С. 84–86.
3. Лоббисты с человеческим лицом // Риа трибуна. [Электронный ресурс]. URL : <http://www.riatribuna.ru/news/2015/08/17/72400/>
4. Лучшие лоббисты России // Независимая газета. [Электронный ресурс]. URL : http://www.ng.ru/economics/2016-04-27/4_lobbi.html.
5. Султанов Д. Лоббизм: как это делается в России. [Электронный ресурс]. URL : <http://www.ladno.ru/technolc3gy/2068.html>.