конкурс аспирантских работ

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СТРУКТУРА ЛОББИЗМА В РОССИИ

Алексей ЕФИМОВ
аспирант факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова

Исторический опыт показывает, что отношения власти и бизнеса никогда не были безоблачными. Тем не менее во многих странах с цивилизованными рыночными отношениями сформировался эффективный и многоуровневый (федеральный, региональный, отраслевой, муниципальный) механизм данного взаимодействия. Несмотря на существенные различия, функции предпринимательства во многом носят общественный характер, а потому совпадают в той или иной степени с ролевыми функциями государства. Верно и обратное – и для предпринимательства целый ряд функций государства, способствующих росту эффективности предпринимательской деятельности, представляет деловой интерес.

В западной научной литературе (прежде всего в английской и американской) термин «лоббизм» понимается как «воздействие частных лиц или групп интересов на систему принятия государственных решений» [1]. При этом в англосаксонской традиции акцент делается на то, что это особый вид профессиональной деятельности по представлению интересов компаний. Американская же трактовка термина делает акцент на политической компоненте данного процесса.

В России, согласно проекту федерального закона «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти», под лоббистской деятельностью понимается «взаимодействие юридических и физических лиц с федеральными органами государственной власти и их представителями с целью оказания влияния на разработку и принятие указанными органами законодательных актов, административных, политических и иных решений в своих интересах или в интересах конкретных клиентов».

В российской научной и профессиональной среде можно выделить два подхода к толкованию термина «лоббизм». В широком (обывательском) смысле под лоббизмом понимают любую деятельность граждан, ассоциаций бизнеса, партий и других организованных групп давления (в том числе и политических) по отстаиванию своих активных интересов.

Сторонники другого подхода (А.С. Автономов, П.А. Толстых) считают недопустимым столь широкое толкование термина. По их мнению, расширение состава участников лоббистской деятельности за счет «партийных фракций», «депутатских групп», государственных должностных лиц лишает понятие присущей ему специфики, делая возможным применение слова «лоббизм» при описании любого взаимодействия, одной из сторон которого является представитель органа государственной власти. А.С. Автономов предлагает четко определить термин «лоббизм» как «действие представителей негосударственных организаций в ходе контактов с представителями государственных органов и органов местного самоуправления с целью добиться принятия (или непринятия) органами власти решений в соответствии с интересами специальных групп, выражаемыми указанными организациями» [2]. С неправильным толкованием самого понятия «лоббизм», очевидно, во многом связано и порой отрицательное отношение к различным формам лоббистской деятельности предпринимательских структур и их объединений.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ УРОВНИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ БИЗНЕСА И ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

При институциональной характеристике взаимодействия бизнеса и органов государственной власти немаловажным, на взгляд автора, будет указание на необходимость понимания **первого уровня взаимодействия**. Это специально выделенные в коммерческих организациях структуры (отделы, департаменты) по взаимодействию с органами государственной власти (GR – Government Relations-службы), наличие которых обеспечивает интеграцию бизнеса в процесс взаимодействия с государственными органами.

Отметим, что лоббизм и GR – далеко не одно и то же. Лоббизм выступает как одна из технологий продвижения интересов в органах власти. GR же относится к общему менеджменту, GR-специалист должен отвечать за налаживание коммуникации внутри компании между ее подразделениями (отдел маркетинга, PR, информационно-аналитическое управление и т. д.) и внешними организациями, осуществлять взаимодействие с профильными отраслевыми ассоциациями, участвовать в организации и работе консультативных советов при органах власти, предоставлять (по требованию) экспертную информацию и т. д.

Вместе с тем наибольшая продуктивность деятельности GR-менеджера достигается за счет комплексного подхода к решению поставленных задач. Поэтому к основным функциям специалиста по GR можно отнести: создание благоприятного имиджа в сфере политической элиты; решение практических вопросов с государственными компаниями; создание благоприятной атмосферы отношений с регуляторными органами; решение судебных вопросов; решение вопросов входа на новый рынок.

В настоящее время во всех крупных компаниях существуют структурные подразделения по работе с органами государственной власти (GR-департамент). В России большего всего подобных отделов образовано в компаниях нефтяного, телекоммуникационного и металлургического профиля. Кроме взаимодействия с федеральными, региональными и местными органами власти, GR-департаменты способствуют выходу компании на новые рынки, налаживанию контактов с местным истеблишментом, общественными организациями и СМИ.

Классическими объектами GR являются исполнительная и законодательная ветви власти, а также судебная власть. Выбор объекта для GR-специалиста определяется характером поставленных задач и кругом вопросов, которые относятся к компетенции того или иного органа власти.

Большинство компаний среднего эшелона также имеют отделы по взаимодействию, либо данную функцию выполняют отделы пиара или стратегии. Процесс взаимодействия чаще выстраивают через некоммерческие объединения федерального уровня или через участие в профильных НКО, самостоятельные действия таких компаний являются скорее исключением. На данном уровне интересы у компаний среднего звена и большого бизнеса во многом схожи с поправкой на меньший охват федеральных органов законодательной власти и больший фокус на взаимодействие с органами исполнительной ветви власти, а также с региональной властью.

Компании малого бизнеса практически не имеют штатных сотрудников, занимающихся коммуникацией с органами власти. В основном эту роль берет на себя руководитель компании или один из его заместителей. Самые продвинутые компании участвуют в работе как федеральных НКО, так и самостоятельно создают собственные объединения. Запрос на коммуникацию сосредоточен в основном на

муниципальном и региональном уровнях власти.

Вторым уровнем институционального взаимодействия являются различные НКО, представляющие интересы бизнеса. Отраслевые союзы продолжают активную деятельность с целью создания эффективной законодательной базы, учитывающей их интересы, защиты внутреннего рынка и выхода на внешний.

В настоящее время главным объектом лоббистского воздействия в России является исполнительная власть. Внутри же самой исполнительной власти объектами воздействия становятся, прежде всего, профильные госструктуры. Наличие институционализированного входа в структуры исполнительной власти во многом облегчает доступ к механизмам принятия решений, но не гарантирует успеха.

Поэтому **следующим важным уровнем институционального взаимодействия** являются созданные внутри органов власти совещательные структуры – комиссии, рабочие группы и общественные советы. Работа в комиссиях и рабочих группах является одной из важнейших возможностей для общественников, ученых и представителей компаний по выстраиванию отношений с органами власти. Комиссии и рабочие группы создаются практически во всех федеральных органах исполнительной и законодательной власти, в первую очередь для обсуждения и выработки определенных решений по заданному кругу проблем, а не имеют целью проведение постоянного диалога с бизнесом, наукой и НКО. Целям общественного обсуждения служат созданные в ряде органов исполнительной власти общественные советы.

Институты взаимодействия бизнеса и власти в России не только созданы, но и успешно функционируют. В то же время нельзя не отметить специфические особенности становления институциональной среды, препятствующие достижению ее эффективности: 1) негативистский пик формирования многих институтов, которые строились по принципу «от противного», отвергая имевшиеся ранее институты; 2) ставка на импортирование институтов; 3) неравномерность и несогласованность институциональных преобразований в различных сферах общественно-экономической деятельности; 4) чрезмерно широкое распространение неформальных институтов.

В будущем, безусловно, институциональные формы взаимодействия будут меняться в процессе естественной эволюции, становиться эффективнее, работать на основе сетевых принципов функционирования, привлекая к обсуждению заданных проблем тысячи экспертов в различных уголках России и мира.

МЕТОДЫ И ФОРМЫ ЛОББИЗМА В РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Лоббизм современного российского бизнеса можно классифицировать следующим образом [3, с. 49]: общецеховой; корпоративный; региональный; индивидуальный (частный).

Общецеховой лоббизм представляет собой продвижение в органах государственной власти отраслевых интересов. Примером этой деятельности могут служить усилия российского бизнеса по недопущению пересмотра итогов приватизации, а также уменьшению присутствия иностранных компаний на отечественном рынке. Эффективность общецехового лоббизма подтверждается, в частности, на примере результативного прохождения через Госдуму поправок при разработке и совершенствовании банковского законодательства, а также тарифной и налоговой политики государства с целью создания благоприятных условий для ведения бизнеса.

Корпоративный лоббизм российского бизнеса представляет собой продвижение более узких специфических интересов, например, лоббирование инвестиционных направлений предпринимательской деятельности или интересов экспортеров, прежде всего ТЭК. В нижеприведенной таблице продемонстрированы лоббистские достижения отечественного нефтяного лобби, и в частности компании «ЮКОС», – наиболее активного его представителя в России начала 2000-х гг.

В отличие от общецехового и корпоративного лоббизма *региональное лобби* имеет ряд отличительных особенностей. И это прежде всего отстаивание не корпоративных, а частно-индивидуальных интересов. Привязанность интересов бизнеса к рынку определенного региона противопоставляется более обширному российскому экономическому пространству как сфера преломления интересов (несколько регионов, вся Россия). В условиях углубляющейся федерализации многие региональные, в основном, правящие, политические элиты и в силу объективной экономической необходимости (стремление аккумулировать денежные ресурсы в своем регионе), и в силу стремления к автономизации отдают предпочтение местным региональным структурам. Лоббирование региональным бизнесом своих интересов носит характер «защиты» местного рынка от крупных групп общефедерального значения, поэтому эта борьба зачастую оказывается неравной. В концентрации капитала в Москве и, следовательно, в «неразвитости» региональных финансовых институтов кроется природа регионального финансово-промышленного лобби. В целях преодоления подобного отставания происходит сращивание региональной политической элиты с местным бизнесом. Такую картину, в частности, можно наблюдать в Татарстане, где мощный региональный холдинг «Оргсинтез» включил в себя такие предприятия, как НК «Татнефть» – четвертую в России компанию по нефтедобыче, «Татнефтехиминвест холдинг», «Нижнекамскшина». В результате региональные лидеры получают контроль над местными финансово-промышленными группами, а местный бизнес – дополнительные рычаги управления и влияния на региональном уровне.

Наиболее распространенной формой отстаивания бизнесом своих интересов является *индивидуальный (частный) лоббизм* – продвижение на «политическом рынке» меркантильного интереса отдельной компании. Этот вид лоббизма на сегодняшний день является доминирующей формой отстаивания бизнесом своих интересов и основывается на личных контактах руководителей крупных компаний с правящим политическим истеблишментом в отсутствие надлежащей законодательной базы.

Методы и формы лоббирования в России сегодня включают [3, с. 51]: личное участие в работе тех или иных органов государственного управления, занимающихся регулированием определенного вида деятельности; неофициальные контакты с «государственными» людьми, решающими те или иные вопросы («скрытый подкуп» – плата за консалтинг, лекции, книги; публичное финансирование); подготовка и артикуляция законопроектов (нормативной базы); формирование общественного мнения; личные встречи с высокими чиновниками («челобитные») по вопросам продвижения конкретного проекта.

Таким образом, в России лоббистская деятельность сочетает в себе как публичные, так и теневые формы. Теневые методы лоббирования в большей степени присущи индивидуально-частному лоббизму, тогда как публичные – групповому. В последнее время в практике российского лоббирования появилась тенденция значительно реже отстаивать общецеховые интересы и все чаще прибегать к индивидуально-частному лоббизму, что не может не таить в себе определенной опасности в силу своей «непрозрачности».

В целом можно констатировать, что лоббизм в России стал приобретать более цивилизованную форму, хотя до сих пор не изжиты элементы так называемого «дикого» лоббизма в форме заведомого подкупа чиновника. Во многом это обусловлено тем, что все еще не существует должной законодательной базы, регулирующей лоббистскую деятельность.

Литература

1. *Толстых П.А.* Профессиональный словарь лоббистской деятельности // Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти. Москва, 2009. URL: On-line на http://www.lobbying.ru/dictionary_word.php?id=1

2. *Автономов А.С.* Легальное лоббирование как антикоррупционная технология // В кн.: Бизнес и власть в современной России: теория и практика взаимодействия: материалы «круглого стола». Москва: Изд-во РАГС, 2010. С. 218.

3. *Кинякин А.А.* Финансово-промышленный лоббизм в России и Германии // Актуальные проблемы политологии: сборник научных работ студентов и аспирантов РУДН / Отв. ред.: В.Д. Зотов. М.: МАКС Пресс, 2001.

Таблица. Что пролоббировали ЮКОС и другие нефтяные компании в начале 2000-х гг.

Объект лоббирования	Исходное состояние	Смысл изменений	Результат
Налог на добычу полезных ископаемых	До 2001 г. нефтекомпании платили акциз на нефть, вносили платежи за ее добычу и отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы	Все платежи заменили единым налогом на добычу полезных ископаемых с «плоской» шкалой. Налог стал одинаковым для нефтяных месторождений и с высокой, и с низкой себестоимостью добычи. Попытки добиться поправочных коэффициентов, увязывающих ставку с геологическими условиями месторождения, Дума не поддержала	Установление налога на уровне средних ставок прежних платежей привело к тому, что для низкодебитных скважин налоговая нагрузка увеличилась, а для высокопроизводительных – сократилась. Компания «ЮКОС», получившая в свое время более продуктивные месторождения, оказалась в выигрыше
Индексация налога на добычу полезных ископаемых	Базовая ставка налога в 2003 г. составляла 340 руб. за тонну	Согласно принятым в июне 2003 г. Думой поправкам, с 1 января 2004 г. ставка увеличилась до 347 руб. за тонну. Действие единой для всех ставки НДПИ продлено до 2011 г.	Нефтяному лобби удалось сделать индексацию ставки НДПИ минимальной
Доступ к экспортной трубе	До 2001 г. порядок доступа к системе экспортных трубопроводов определяло правительство	По настоянию дружественных «ЮКОСу» депутатов в закон «О естественных монополиях» была введена поправка, согласно которой экспортные квоты предоставляются «производителям нефти исходя из принципа равнодоступности, пропорционально объемам добычи, без каких-либо ограничений и условий»	Принятие поправки положило конец дискуссиям о необходимости продажи экспортных квот на аукционах и сделало процесс доступа к трубе более предсказуемым
Пошлина на вывоз нефти	До 2001 г. пошлины на экспорт нефти утверждались правительством	Депутаты вписали в закон «О таможенном тарифе» предельные ставки пошлин на вывоз нефти	Значительно ограничена свобода маневра правительства в установлении пошлин. Налоговая нагрузка на компании снизилась
Пошлина на экспорт нефтепродуктов	До 2002 г. пошлины на вывоз бензина, мазута, дизтоплива и масел утверждались правительством	Дума установила, что пошлины на нефтепродукты не должны превышать 90% от нефтяных	Правительство лишилось возможности регулировать поступления мазута и дизтоплива на внутренний рынок. Налоговая нагрузка на компании снизилась
Сохранение порядка определения пошлин на нефтепродукты	Пошлины на нефтепродукты не должны превышать 90% от нефтяных	В марте 2003 г. правительство предложило Думе принять законопроект, отменяющий это правило. Дума отказалась	Налоговая нагрузка на нефтяные компании не изменилась
Соглашения о разделе продукции	Существовал перечень из 33 месторождений, которые могут разрабатываться в режиме СРП	Депутаты приняли закон, согласно которому месторождения из перечня в режим СРП будут передаваться по остаточному принципу – после проведения аукциона на право разработки на общих условиях. Обладатели лицензий на эти участки никаких преференций не получили	Компания «ЮКОС» получила реальную возможность завладеть участками, принадлежащими другим инвесторам
Акциз на нефтепродукты	До 2003 г. акциз на бензин платили нефтеперерабатывающие заводы	Дума одобрила поправки, переносящие уплату акциза на нефтепродукты с производителей на розничную торговлю	Новый порядок резко снижает конкурентоспособность независимых АЗС, принуждая их владельцев продавать заправки ВИНК. Из-за новой системы уплаты налога независимые заправки во многих случаях вынуждены покупать бензин у оптовиков с уже включенным в его цену акцизом и потом начислять его еще раз