

**В.Н. ЦЫБАНЕВА, Е.А. ИВАНОВА**

## **ОТРАСЛЕВОЙ ЛОББИЗМ В РОССИИ**

*В данной статье рассмотрено понятие лоббизма, его виды. Подробно описан отраслевой лоббизм в России.*

*Отраслевой лоббизм, лобби, политика, коррупция, закон.*

Термин «лоббизм» происходит от слова «лобби» (англ. *lobby*), что в переводе означает «коридор». В XVI в. так назывались длинные прогулочные площадки у стен монастырей. Спустя век в Англии это слово появилось в церковных текстах для обозначения места для прогулок священнослужителей, а затем лобби стали называть узкий коридор для прогулок членов Палаты общин. Но политический окрас термин приобрел уже в США при восемнадцатом президенте Улиссе Гранте, который любил проводить время со своими приближенными, сидя в кресле на первом этаже дорогого отеля. Ввиду лёгкой доступности главы государства туда повадились ходить бизнесмены со своими вопросами и просьбами. Чтобы на несколько минут получить «доступ к телу» и поговорить с президентом, они готовы были хорошо заплатить, чтобы за звонкую монету получить помощь в разрешении какой-либо проблемы, содействие в бизнесе. Так термин «лоббизм» обрел политическое значение.

Лоббизм – это целенаправленное давление групп интересов на структуры власти для достижения своих целей в той или иной области. В мире выделяют две основные модели лоббизма, все остальные – это трансформация базовых, например, японская, германская модели лоббирования.

Первая модель – англосаксонская – действует в США, Великобритании, Канаде. Лоббистские организации здесь должны в обязательном порядке зарегистрироваться и следовать закону, который регулирует и сдерживает в определенных рамках группы давления.

Вторая модель – европейская, ее еще называют континентальной. Достаточно широко применяют эту модель в странах Европы, таких как Франция, Италия, Австрия. Там нет закона о лоббизме, как в США, но есть совещательные органы, которые регулируют лоббистскую деятельность при парламенте.

В Америке действует англосаксонская модель. Первый шаг к основному закону был сделан в 1938 г. Это был первый закон «О регистрации иностранных агентов», касающийся только иностранных лоббистов. Закон был направлен на борьбу с фашистской пропагандой в стране.

За рубежом лоббизм – это высокооплачиваемая, престижная профессия. В США лоббисты осуществляют свою деятельность в конторах и агентствах крупнейших монополий, которые продвигают свои интересы в законодательных органах Америки. Такие специалисты всегда работают на грани дозволенного, им приходится прибегать к разным методам, вплоть до подкупа нужных чиновников. У лоббистов есть определенные права: право входить в органы власти, право обращаться к власти имущим, право доносить

свою информацию, но вместе с этим у них есть и обязанности, компенсирующие эти права и уравновешивающие их. Это, прежде всего, прозрачность их деятельности: открытость финансовых источников, заказчиков, обязательная открытость целей, которые они перед собой ставят и достигают благодаря своей деятельности – цивилизованный или открытый лоббизм.

Можно прийти к выводу, что главная задача зарубежных лоббистов – привлечь общественные организации, экспертов и попытаться убедить законодателей, что лоббируемое решение правильное, склонить власть на свою сторону, не используя теневых схем.

В России всё совершенно по-другому, у нас задача лоббиста – это, грубо говоря, пробраться на цыпочках в кабинет чиновника с коробкой из-под ксерокса, в которой лежит взятка в долларах, и убедить его за некую сумму обеспечить абсолютно нерыночное преимущество определенной компании.

Если брать вторую модель, то она действует в европейских странах, таких как Франция. Там нет единого закона, который сдерживал бы лоббизм, как в Америке. Во Франции создали специальный институт лоббизма – социально-экономический совет, цель которого – регулировать лоббистскую деятельность, его называют лоббистским парламентом. Например, самый влиятельный орган – Национальный социальный и экономический совет Франции.

Главное отличие европейской модели от англосаксонской в том, что в США и Канаде лоббисты обязаны сами регистрироваться в Конгрессе США, а во Франции создается добровольный список участников, которые вносят свои предложения.

В наше время проблема узаконивания лоббистской деятельности достаточно актуальна, особенно для современной коррупционной России.

Традиционно лоббизм классифицируют на три вида:

- 1) цивилизованный лоббизм;
- 2) теневой лоббизм;
- 3) криминальный лоббизм.

Для начала необходимо рассмотреть цивилизованный лоббизм, второе название которого «белый лоббизм». Данный вид лоббизма существует в рамках закона государства. Лоббисты действуют, не нарушая законодательство страны. Такой лоббизм характерен для западных стран. И именно к этому виду лоббизма пытается прийти Россия ещё с девяностых годов, отказавшись от теневого лоббизма путём узаконивания его у нас в стране.

Теневой лоббизм имеет место, когда специалисты пытаются применять околоскопические методы воздействия на власть, то есть находят пробелы в законо-

дательстве, различные нестыковки, хитрят и юлят, активно используя лапы госаппарата для своей выгоды. Яркая форма проявления такого вида лоббизма, преобладающая в России, – это коррупция.

Имеет место и криминальный лоббизм. В России он процветал в 90-е годы прошлого века, когда грубо

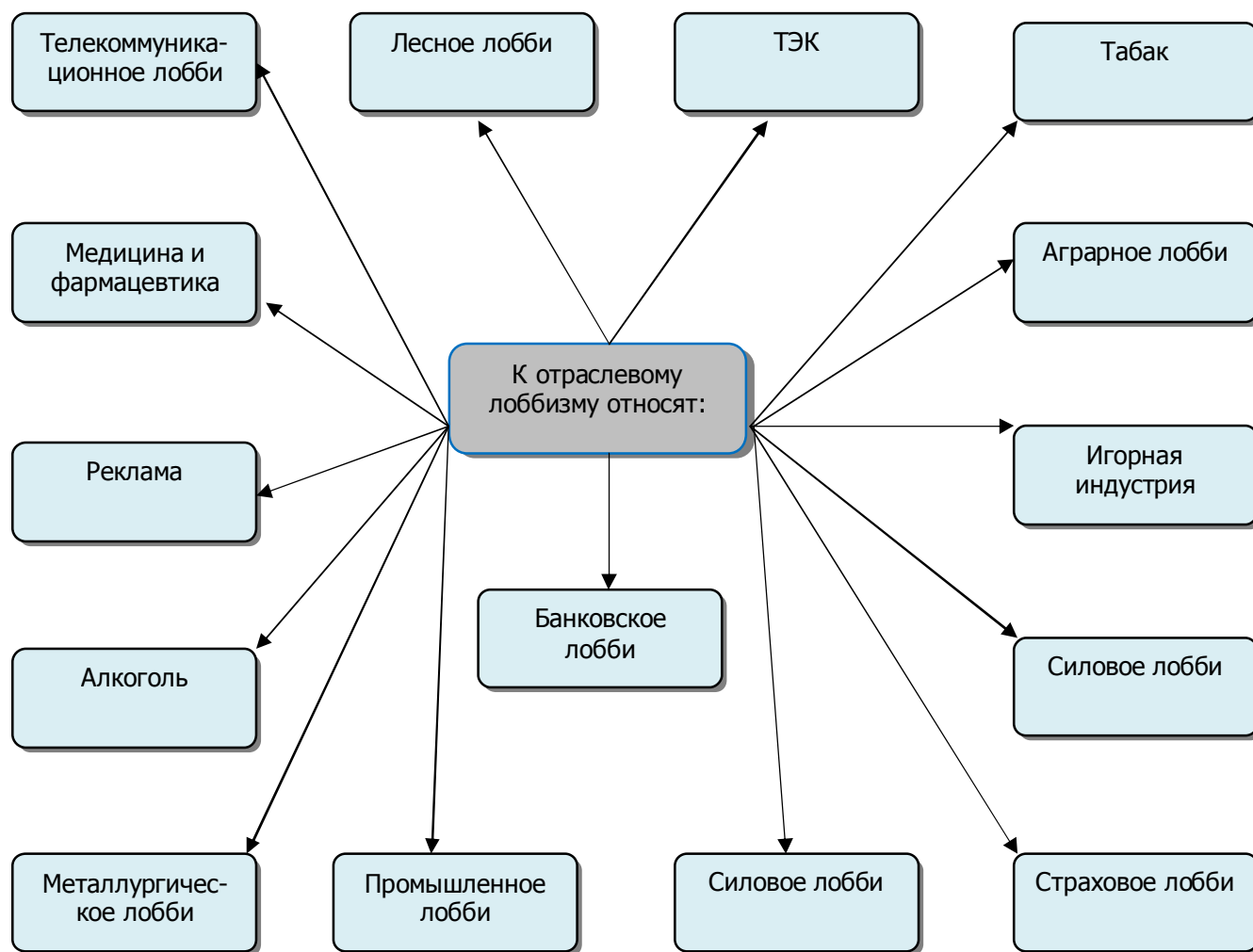
нарушалось законодательство, давление было прямым с помощью различных угроз, без посредников.

В каждой стране есть лоббизм. Выделяют отраслевой лоббизм, общественно-политический, региональный, иностранный, лоббизм государственных органов власти.

### Субъекты отраслевого лоббизма

Компании, которые объединяются по отраслевому признаку	Например, страховое лобби, аграрное лобби, нефтегазовое лобби
Финансово-промышленные объединения, группы	Например, «Сургутнефтегаз», «Лукойл», «Сибнефть»
Деловые союзы и ассоциации	Например, Ассоциация российских банков (АРБ), Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП)
Естественные монополии	Например, сырьевые, такие как «Газпром»
Организации религиозные	Например, Русская православная церковь – одна из крупных и влиятельных организаций в России (РПЦ)
Различные криминальные структуры	Например, «воры в законе», незаконные предприниматели
Объединения по гендерному признаку	Например, Ассоциация женщин-предпринимателей России

Отраслевой лоббизм достаточно распространён в России.



### Элементы отраслевого лоббизма

Особенно сильное воздействие лоббистов испытывает табачное производство. Так, комитет по охране здоровья в Госдуме предлагает снять запрет на курение в аэропортах, все поправки хотят передать для рассмотрения в Госдуму со своей рекомендацией о принятии или отклонении решения. В Госдуме поступили предложения по корректировке ограничений

курения около транспортных остановок, на террасах в кафе, клубах и ресторанах, по запрещению открытой продажи сосательного табака потребителям, чтобы они больше покупали сигарет и не пытались отказаться от вредного товара. Все потому, что табачная отрасль на 80% состоит из иностранного капитала, а

потоки финансов не подвергаются жесткому контролю.

Сильное воздействие лоббистов испытывают алкогольное производство и реклама. Депутаты Госдумы уже одобрили поправки к закону «О государственном регулировании алкогольного рынка» и к закону «О рекламе», которые позволяют публиковать рекламу вина где угодно, если это вино сделано из российского винограда, чтобы потребитель приобретал больше отечественного алкоголя. Рекламу размещают в СМИ, публикуют на интернет-сайтах и даже демонстрируют по телевизору после 23:00 часов, несмотря на запрет о рекламе алкогольной продукции на ТВ.

И конечно, нельзя не упомянуть фармацевтическое лобби, которое было создано поначалу на Западе крупными фармацевтическими компаниями, именуемыми Big Pharma. Туда входят самые крупные фармацевтические производители во всем мире. Данное лобби в ответе за положительное формирование в общественном сознании потребности в приобретении дорогостоящих зарубежных лекарств, которые преподносятся потребителю как качественные, мгновенно действующие препараты, ведь они намного дороже отечественных, а значит, их качество должно быть в разы лучше. Именно данное лобби решает, каких болезней стоит бояться человеку и какими средствами лучше всего лечиться от этой болезни, какие теории медицины должны быть в приоритете у врачей, именно они определяют дальнейшее развитие мировой медицины. В этой отрасли и по сей день доминирует иностранное лобби, целью которого, главным критерием является прибыль. Сегодня СМИ выделяют десять крупнейших компаний, располагая их по величине их доходов, а значит, и по степени влияния:

- Johnson & Johnson (США);
- Pfizer (США);
- Roche (Швейцария);
- GlaxoSmithKline (Великобритания);
- Novartis (Швейцария);
- Sanofi (Франция);
- AstraZeneca (Великобритания/Швеция);
- Abbott Laboratories (США);
- Merck & Co (США);
- Bayer Health Care (Германия).

Все эти транснациональные корпорации используют недобросовестные методы работы. Например, бывшие руководители американской компании Pfizer и тогдашний вице-президент Гейл Коуквелл не смогли отвертеться от судебной тяжбы. Их обвиняли в том, что они скрывали информацию о препарате целебрекс, который выпускался и в России, а именно сведения о сильных побочных эффектах данного препарата, чтобы выпустить его на рынки других государств и нажиться, хотя в некоторых странах этот препарат запретили.

Банковское лобби любит отстаивать свои интересы в органах государственной власти. Так, ЦБР хотел изменить текущую двухуровневую систему на трехуровневую систему банков: самые значимые, федеральные, региональные.

Региональные банки могли бы привлекать средства физических и юридических лиц, но не имели бы права осуществлять трансграничные операции, а межбанковские переводы и прочие операции с ними они могли бы проводить только с помощью центрального контрагента. Но банковское лобби (то есть Ассоциация российских банков) резко выступило против такого предложения, обосновав это тем, что эти корректировки создадут неудобства клиентам и снизят конкурентоспособность банков.

Лоббисты в таких отраслях, как машиностроение, ТЭК и др., проплачивают власть, чтобы наша страна зависела от импорта, чтобы мы продавали сырьё в чистом виде, не переработав его. Затем западные страны продают нам готовую продукцию из нашего же сырья за большие деньги.

Субъекты общественно-политического лоббизма – это представители гражданского общества: профсоюзы, различные общественные и некоммерческие организации, различные фонды, экологические союзы, общества защиты прав потребителей, общества и объединения по защите животных. В России сила этих групп давления незначительна в отличие от Европы и Америки, но она может возрасти в будущем, с развитием гражданского общества в нашей стране.

Региональный лоббизм занимается отстаиванием интересов регионов в федеральных органах власти России, стремясь получить как можно больше льгот для своего региона, как правило, в ущерб интересам других регионов.

Иностранное лоббизм представляет собой давление зарубежных общин. Например, в США распространено давление еврейских, арабских лоббистов, которые пытаются способствовать принятию таких решений, которые были бы выгодны их стране. Известно, что американское лобби руководило у нас в стране еще при Ельцине, они сумели воздействовать на него, подкупить все правительство и изменить Конституцию России в свою пользу.

Лоббизм государственных органов власти – это когда сам чиновник продвигает, отстаивает, одним словом – лоббирует свои собственные интересы во власти. Государственный орган превращается из объекта в субъект лоббирования. Например, цель может быть такая: расширить политическое влияние, чтобы удовлетворить свои потребности в деньгах и власти.

У нас в России политики, сидящие во власти, – это, прежде всего, лоббисты, продвигающие интересы сырьевых, нефтяных компаний, так как любая сырьевая ТНК оказывает давление на аппарат власти с целью принятия последней выгодных решений в пользу корпорации. И как только политик, продвигаемый деньгами этой корпорации, входит во власть, он поднимает и решает проблемы, касающиеся исключительно предоставления льгот или особого льготного налогового режима для своих покровителей.

Многие у нас в стране задаются вопросом, в чём же разница между лоббизмом и коррупцией, и считают, что эти два понятия синонимичны, но это неправильно. Лоббизм основан исключительно на законе, когда бизнес ведут прозрачно, в открытую

высказывают свои предложения и продвигают свои интересы. В коррупции всё происходит подпольно, с использованием различных теневых схем, взяток. Когда западные организации платят лоббистам, то практически всегда все знают, сколько и кому заплатили, на что потратили деньги и от кого они. При использовании теневых коррупционных схем государство и общество находятся в неведении, так как не знают, откуда деньги и куда они пошли. Многие специалисты считают коррупцию одной из форм проявления «теневого» лоббизма. Например, у нас в стране доминирует коррупционный лоббизм, а борьба со взяточничеством – вечная проблема России. Узаконить лоббизм в нашей стране пытаются с 90-х годов, но тщетно.

Главными каналами лоббирования взглядов и интересов в период СССР были различные ведомства, Госплан и, конечно, комитеты КПСС: тюменские секретари лоббировали интересы нефтяников и газовиков, донецкие и кемеровские – шахтеров, краснодарские и ставропольские – агропромышленного комплекса и т.д.

Были также «полугласные» каналы лоббирования. К ним можно отнести коллегии министерств – специфические органы, не характерные для государств с рыночной экономикой. В состав коллегий наряду с руководителями министерств входили и директора крупнейших предприятий, научно-производственных объединений. Коллегии министерств были необходимы для внутриотраслевого лоббирования интересов представленных в них организаций, учреждений и предприятий.

Организационно управление нефтяной и газовой промышленностью в СССР осуществлялось через систему группы министерств – геологии, нефтяной промышленности, газовой промышленности, нефтеперерабатывающей и нефтехимической промышленности, а также Главного управления по транспорту, хранению и распределению нефти и нефтепродуктов при Совете Министров РСФСР и союзных республик.

Давление осуществлялось с помощью земляческих группировок в самом аппарате КПСС, а также через исполнительные органы власти, которые назывались «агентами давления». Негласных специалистов по продвижению интересов, то есть лоббистов, называли «толкачами». В тот период в стране начали формироваться определенные прослойки толкачей, которых делили на три основные группы: распределителей, снабженцев и доставал. Эта профессия была одной из самых хорошо вознаграждаемых, денежных и востребованных.

При Советской власти лоббирование процветало, поэтому данная система была благодатной почвой для лоббистской деятельности. Отрасли, которые считались приоритетными, процветали, а все остальные (предприятия, общественные объединения граждан и СМИ, т.е. пресса) не имели возможности оказывать влияние и давление на верхушку структуры власти. Все государственные решения принимались в пользу данных приоритетных отраслевых кланов страны, которые плохо поддавались контролю даже Политбюро, например, отраслевые кланы, закупаю-

щие зерно за рубежом, занимающиеся производством и продажей оружия, хлопка, драгоценных металлов, экспортом газа и нефти в другие страны. Можно сделать вывод, что власть находилась в руках супермонополий.

В 1960-е гг. Н.С. Хрущев пытался подчинить себе отраслевые группировки страны, контролировать их с помощью компартии, хотел ввести отраслевые парткомы и совнархозы, но эта идея не воплотилась в жизнь. А уже в 1970-е, годы правления Л.И. Брежнева, главные отраслевые объединения страны окончательно сформировались и прочно закрепились, слились с органами КГБ, партийными органами. После того как самые богатые отраслевые кланы стали одним механизмом власти с партийными органами и органами КГБ, в стране начался процесс перестройки (а не с апреля 1985 г., как принято считать).

Выделяют два основных этапа перестройки:

1. Либерализация режима СССР. На этом этапе (конец 1960-х–70-е гг.) отраслевые группировки переродились и стали неотъемлемой частью государственной власти. Система управления полностью изменилась, ее буквально перестроили: командное управление сменилось рыночным, а исполнение решений в высших структурах власти стало зависеть не только от желаний исполнителей, но и от взяток, от обмена благами на основе бартера, коррупции.

2. Горбачевский этап перестройки власти. Лидер страны продвигал свое «новое политическое мышление», он хотел узаконить «теневую» политику, «теневые» рынки экономики и распределение, а также лишить власти порядком потрепанную систему органов КПСС. Сам его приход к власти стал возможен благодаря теневым доминирующим отраслевым структурам.

После перестройки власти, казалось бы, все методы и системы лоббирования в высших структурах должны были быть уничтожены и полностью отойти от власти, но они смогли уцелеть, выжить, сохранить за собой достаточно много ресурсов и усилиться. Если до этого лоббисты обитали в рядах министров и рядовом правительстве, то теперь многие не выходили за пределы структуры своих отраслевых кланов или вовсе поменяли профиль своей деятельности.

Каналы продвижения интересов во власть сильно изменились, после упразднения КПСС главным каналом стали новые органы власти, в особенности исполнительная власть с федеральным правительством и местной администрацией, но сам механизм лоббирования остался нетронутым, информация о движении имеющихся ресурсов страны оставалась недостижимой для прессы, и не только потому, что она не могла добраться до информации, а потому, что неподкупной и независимой, отважной прессы поначалу не существовало.

Во власти появились «общественные» и «экспертные» советы правительства при президенте РФ, можно сказать, что сформировалась такая же структура власти отраслевых группировок, как и прежде. Вся система советского лоббизма осталась нетронутой, так как:

- не изменились государственные приоритеты страны, в экономике у нас по-прежнему доминируют

экспортные отрасли: ТЭК, различные направления производства в машиностроении и производстве оружия, горнодобывающие отрасли, к которым относят добычу цветных и драгоценных металлов. Все эти отрасли имеют представителей в верхушке органов власти;

- все самые активные «группы давления» после устранения КПСС не только смогли выжить, уцелеть, сохранить свои ресурсы, но и приумножить их, приватизировать основные средства производства;
- из-за масштабной приватизации предприятий, высокого уровня безработицы граждане становятся еще более зависимыми от владельцев предприятий, которых можно назвать местной элитой;
- «группы давления», они же монополии, также частично уцелели, укрепились из-за отсутствия государственной поддержки предприятий;
- по-прежнему существуют земляческие и мафиозные группировки;
- уцелели некоторые основные каналы лоббирования:
  - отраслевые министерства, т.е. состав министров, остались нетронутыми, как и исполнительная власть;
  - органы представительной власти, т.е. депутаты и аппарат представительных органов власти.

Но изменения, конечно же, произошли, например, плюрализация лоббизма: появились новые, альтернативные каналы лоббирования и отраслевые субъекты, т.е. внеотраслевые каналы и субъекты. К ним можно отнести новые профсоюзные объединения, структуры нового бизнеса, различные молодежные, женские объединения, ассоциации ветеранов и инвалидов, экологические объединения по защите окружающей среды, объединения по защите потребителей, стали появляться религиозные объединения. Самым мощным каналом и субъектом стали СМИ, а именно пресса, которая воздействует на общественное сознание как рядовых граждан, так и на мировоззрение элиты, заседающей в органах государственной власти.

Появились клиенты – это конгломераты, которые поддерживают определенного политика и всегда находятся возле него. И чем престижнее и выше пост, тем больше влияния у клиенты, тем она мощнее.

Были созданы политические партии и движения, роль которых в нынешнее время стала более значимой, чем раньше. Создаются теневые лоббистские фирмы, которые всеми силами пытаются замаскироваться под различные консультативные службы, центры, службы по связям с общественностью. Сегодняшние группы давления формируются благодаря структурам, которые имеют дело с финансовыми операциями и средствами, с землей и недвижимостью.

Сейчас в нашей стране делаются первые попытки цивилизованного коммерческого продвижения интересов определенных структур, групп в органах государственной власти. Для сравнения: ежегодный оборот лоббистов в США превышает 2 млрд долларов, а

в России общий бюджет в этой отрасли еле-еле дотягивает до 100 млн. В России действует теневой лоббизм, активно трансформирующийся в коррупцию. Главные проблемы, препятствующие становлению института лоббизма в стране и принятию закона, который бы официально регулировал лоббистскую деятельность на уровне государства, это коррупция – вечная проблема для любой страны; это непрозрачность принимаемых решений. В российском обществе еще не созрело сознание для принятия закона о лоббизме, люди социально-психологически к нему не готовы, они не верят в его силу, т.к. считают, что теневой лоббизм, преобладающий в отраслевых сферах, не исчезнет, ведь аппарат власти вряд ли откажется от получения взяток за принятие нужных льгот для той или иной корпорации.

Наша нынешняя власть не хочет рассматривать вопрос по узакониванию лоббистской деятельности, потому что сами лоббисты не хотят лоббировать закон о лоббизме, ведь в этом случае их обяжут вести свою деятельность прозрачно: называть имена заказчиков, которые не хотят лишиться раз светиться, раскрывать стоимость своих услуг и источники поступления денег в своей стране или зарубежной. В России в отличие от Запада нет профессии лоббиста, но их услуги сейчас настолько востребованы, что некоторые вузы стали рассматривать введение такого направления обучения. Но эксперты у нас в стране считают, что на лоббиста нельзя выучиться, ведь главное для лоббиста – это опыт, приобретенный в больших сделках, сообразительность, умение хитрить и изворачиваться, обходить закон и грамотно использовать пробелы в нынешнем законодательстве, но самое главное – связи, без которых нельзя воздействовать на власть.

Некоторые экономисты считают, что американский опыт нам не подходит. Сегодня для России актуален последовательный путь, согласно которому необходимо сформулировать кодекс посредников, работающих с информацией в Государственной Думе или Совете Федерации. Будущее у лоббизма, особенно в отраслевой сфере России, есть, но оно напрямую зависит от уровня развития политической системы и гражданского общества и остро нуждается в правовом регулировании.