

*РАЗВИТИЕ ТЕНЕВОГО ЛОББИЗМА В РОССИИ КАК ФАКТОР
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ДЕСТАБИЛИЗАЦИИ*

Ю.К. БГАНЕ

*Кубанский государственный технологический университет;
350072, Российская Федерация, г. Краснодар, ул. Московская, 2;
электронная почта: y-bgane@rambler.ru*

В статье обосновывается необходимость формализации лоббизма в России как условия легитимизации политического рынка, что будет способствовать построению более эффективной институциональной структуры экономики. Кратко излагается история формирования лоббизма в России. Отмечено, что в России лоббистская деятельность сформировалась как устойчивая социальная практика и все чаще принимает «теневые» – девиантные формы. Автор констатирует, что в России назрела необходимость процесса формализации и легитимизации этого общественного феномена. В статье представлены легальные формы реализации лоббизма. Автор отмечает, что в случае легитимации и формализации лоббизма в России процессы влияния станут более прозрачными для подверженности общественному и финансовому контролю, что позволит лоббизму занять свое место в политической и экономической системах.

Ключевые слова: политический рынок, лоббизм, институциональная структура, группы интересов, политическая рента.

Многие ученые – экономисты десятилетиями заняты поиском оптимальных решений макроэкономических проблем: сдерживания инфляции, снижения безработицы, обеспечения устойчивых темпов экономического роста, без учета того, являются ли исполнительная и законодательная власть органами, принимающими и реализующими исключительно лучшие общественно-полезные решения.

Вместе с тем, в 1960-х годах, появилась и получила признание «Теория общественного выбора» (ТОВ) раздел экономической теории, изучающий возможности использования отдельными людьми и группами правительственных учреждений для достижения собственных целей (Бьюкенен Дж., Таллок Г.).

ТОВ опирается на три основные предпосылки:

1) Индивидуализм, предполагающий, что люди в политике, также как и в бизнесе преследуют личные интересы, а грань между бизнесом и политикой отсутствует.

2) Концепция «экономического человека», предполагает что все, от избирателя – до президента – руководствуются принципом соотнесения предельных выгод и предельных издержек.

3) Трактовка политики в качестве процесса обмена голосов на обещания, а в последствии – налогов на общественные блага.

Политический рынок был рассмотрен по аналогии с товарным, а государство, в качестве поля для конкуренции людей за влияние на процесс принятия решений, участие в распределении ресурсов и т.д.

Было доказано, что результаты голосования ни в малой степени зависят от процедуры принятия решений (Парадокс Кондорсе) и не обеспечивают выявления действительных предпочтений общества относительно экономических благ.

Мировая практика, включая Россию, имеет два основных способа воздействия на принимаемые властью политические решения: лоббизм и логроллинг.

Под лоббизмом в научном смысле понимают способ «воздействия ... на государственные органы и органы местного самоуправления с целью добиться принятия (или непринятия) ими решений в соответствии с потребностями групп интересов» [1].

Логроллинг – это практика торговли голосами среди членов законодательных органов [2], которая проявляется во взаимной поддержке законопроектов депутатами, представляющими различные политические партии на взаимной основе, по принципу: ты мне – я тебе.

Лоббизм как явление не является новшеством сегодняшних дней. Еще в царской России второй половины XIX – начала XX веков лоббистские функции выполняли (помимо других) различные объединения предпринимателей. Предпринимательские союзы в России в это время

использовали вполне лоббистские методы для получения от властей нужных себе решений, льгот и привилегий: вынесение на заседания правительственных учреждений вопросов, в которых были заинтересованы предприниматели, представление различных ходатайств и вплоть до «персонального воздействия» на чиновников [4].

В 1906 году были созданы два всероссийских союза, объединивших большинство лоббистских предпринимательских организаций – Съезд представителей промышленности и торговли (47 союзов предпринимателей), и Съезд представителей биржевой торговли и сельского хозяйства (в нём были представлены 58 бирж) [4].

В советское время, с учетом всеобщего огосударствления экономики, принятие политических решений находилось под влиянием идеологии.

Политический рынок современной России стал формироваться сразу после распада СССР, но при этом так и не получил соответствующей формализации.

С учетом того, что на протяжении довольно длительного периода, в Государственной Думе и в Совете Федерации большинство мест заняты представителями одной политической партии, исследовать проблему лоббизма не считаем необходимым, в виду ее фактического отсутствия.

Более интересным и с научной, и с практической точки зрения, на наш взгляд, является изучение лоббизма.

Дело в том, что 18 декабря 2017 года бизнес-сообщество предложило парламенту законодательно урегулировать в России лоббизм, установив правила игры в этой сфере и брать налоги за лоббистскую деятельность. По замыслу авторов инициативы, это позволит искоренить коррупцию как механизм принятия решений.

Очевидно, что лоббистская деятельность в России уже давно сформировалась как устойчивая социальная практика, однако ввиду отсутствия правовых механизмов ее регулирования, она все чаще принимает «теневые» – девиантные, а порой и извращенные формы. Так, глава Федеральной антимонопольной службы Игорь Артемьев открыто заявляет, что

в современной России происходит «картелизация» экономики.[3] Очень важно, что не редко, лоббированием занимаются сами депутаты, или чиновники из рядов представительной власти, патронируя интересы квазигосударственных компаний с «широкой спиной» в лице все тех же представителей органов законодательной и исполнительной власти, или силовых структур.

В России отношение к лоббистской деятельности неоднозначное. Несмотря на неоднократные попытки принятия соответствующего законопроекта, до сих пор нет четкого определения понятия «лоббизма», принципов, механизмов и субъектов лоббистской деятельности. Более того, любые действия по законодательному урегулированию этого вида деятельности встречает сопротивление участников политического процесса, которым выгодно находиться в тени [4].

История закона о лоббизме в постсоветской России насчитывает около 20 лет. Начиная с 1995 года в Государственной Думе РФ появлялись инициативы о необходимости принять такой закон, определяющий конкретный официальный статус лоббистской деятельности в целях ее регулирования. Несмотря на эти многочисленные попытки, закон не был принят.

В Думе первого созыва была предпринята попытка внести специальный законопроект. Его предлагал депутат от фракции ПРЭС Владимир Лепехин. С тех пор было разработано 6 законопроектов. В Думе второго созыва этим законом занимались коммунисты. В третьей - фракция СПС. Но все попытки провести закон через парламент так и не увенчались успехом.[5] Из правительства приходили конкретные заключения – о нецелесообразности.

Вместе с тем, Дмитрий Медведев в марте 2012 года, будучи в должности президента поручил Минэкономразвития совместно с Минюстом и другими ведомствами организовать общественное обсуждение механизма формирования в России института лоббизма и до 1 декабря 2012 года подготовить конкретные предложения. Медведев предложил обратиться к опыту зарубежных стран, в частности, США, где институт лоббизма закреплен на законодательном уровне, а порядок работы лоббистов регулируется государством.

В Госдуме также рассматривался законопроект, запрещающий производителям табака и алкоголя финансировать деятельность политических партий. Одним из мотивов было то, что табачный бизнес в России на 85 % принадлежит иностранным компаниям. Но законопроект также не прошел. Вместе с тем, известно, что российские депутаты пролоббировали немало инициатив в интересах различных коммерческих структур за счет неформальных связей. Важно, что финансово-промышленные группы сегодня заинтересованы в налаживании связей не столько с депутатами, сколько с чиновниками.

Формально, Правительство РФ не поддержало законопроект, так как предусмотренная им возможность отнесения лоббизма к видам профессиональной предпринимательской деятельности не соответствует целям предпринимательства. Помимо того, было отмечено, что отдельные нормы законопроекта уже содержатся в законах "О порядке рассмотрения обращений граждан РФ" и "О противодействии коррупции".

Возникла ситуация, при которой лоббизм в России де-факто существует, а де-юре – нет. При этом журналы Форбс и Русский Newsweek называют лоббистов пятой властью в России [6].

Следует признать, что в РФ, довольно давно и успешно работают различные лоббистские структуры, из наиболее заметных можно выделить: Российский союз промышленников и предпринимателей, «Деловая Россия», Всероссийский союз страховщиков, Ассоциация российских банков, «ОПОРА России», Торговопромышленная палата Российской Федерации и пр. Лоббистский потенциал каждой из них, различается. Разность потенциалов этих организаций а, как следствие, различная степень их влияния на политический процесс зависят от объемов, аккумулируемых в различных секторах экономики финансовых потоков, а, следовательно, располагаемых ими ресурсов и количества финансирующих их деятельность лиц. Их основные усилия коренятся на желании институционализировать себя в системе принятия государственных решений. Выражая интересы отдельных групп интересов, они не стремятся к

политической ответственности, но заинтересованы в формулировании данных интересов на общенациональном уровне, чтобы оказать влияние на процесс принятия политических решений. И сейчас остро стоит вопрос формализации лоббизма в России [7].

То есть речь идет не о полезности, или вреде лоббизма. Стоит вопрос о том, какая его модель нужна в целях обеспечения общественных интересов и экономической безопасности. Олигархическое лобби, порождаемое эгоистическим стремлением групп специальных интересов подчинить себе экономику? Или его цивилизованная модель? Но вполне очевидно, что сегодняшнее его состояние является фактором институциональной дестабилизации.

Необходимость процесса формализации и легитимизации этого общественного феномена в России давно назрела. В случае ее решения, процессы влияния станут более транспарентными для подверженности общественному и финансовому контролю. Это позволит лоббизму занять свое место в политической и экономической системах [8].

В мире существует ряд примеров зарубежных стран, где лоббистская деятельность имеет четкую нормативно-правовую основу и приносит ощутимую пользу, как государству, так и обществу. В частности в США, лоббизм законодательно оформился еще в 1876 году и был определен как легальный вид деятельности по продвижению различных законопроектов, как на федеральном, так и на местном уровнях. Лоббисты находятся под пристальным вниманием общественных организаций и органов государственной власти. За нарушение отчетности лоббист может быть наказан штрафом до 200 тыс. долларов или тюремным сроком – до 5 лет.

Для того, чтобы вести лоббистскую деятельность, необходимо получить соответствующую лицензию и быть включенным в специальный реестр. При этом закон обязывает публиковать на специальном портале данные о финансовых потоках, лицах и компаниях, чьи интересы отстаиваются и каким конкретно образом. Это, с одной стороны, «обеляет» лоббирование, с другой –

дает рядовому гражданину понять: кто, в чьих интересах и какие цели преследует в рамках политического процесса. Подобная ситуация обременяет конкретных политиков и политические партии в целом, большей ответственностью за принимаемые решения [9].

Существуют следующие легальные формы реализации лоббизма:

1) Финансирование фондов избирательных кампаний. С 1995 года в средства кандидату (партии) можно перечислять только через его избирательный фонд или штаб.

2) Финансирование PR-кампании в СМИ;

3) Обеспечение должностного лица высокооплачиваемой работой после истечения его полномочий;

4) Информирование должностных лиц о важности конкретного законопроекта или иной инициативы.

Противозаконным является прямой подкуп политика, в том числе в виде подарков.

Говоря о России, следует отметить, что помимо вносимых в Государственную Думу представителями бизнеса и ряда политических фракций законопроектов, на базе факультета мировой экономики и мировой политики при поддержке Центра по работе с выпускниками НИУ ВШЭ 29 марта 2017 года состоялась дискуссия о целесообразности создания актуального профессионального стандарта специалиста в сфере взаимодействия бизнеса и власти. К сожалению, на этом успехи по формализации и легализации лоббистской деятельности в России закончились, а политический рынок остается полем для извлечения политической ренты, но не механизмом принятия общественно-полезных решений по формированию эффективной институциональной структуры [10].

ЛИТЕРАТУРА

1. Конышев В. Н., Сергунин А. А. О понятийном аппарате в исследованиях феномена лоббизма // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. — 2011. — № 6. — С. 111
2. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.. Современный экономический словарь.
3. Информационное агентство РИА Новости. Официальный сайт // URL: <https://ria.ru/economy/20171218/1511145487.html>.
4. Шапкин И. Н. Лоббистские союзы российского бизнеса: типы, организационные принципы и основные формы деятельности (вторая половина XIX – начало XX века // Историко-экономические исследования. – 2015. – Т. 16. – № 3.
5. Особенности воспроизводства неоднородных экономических систем. Бгане Ю.К. Краснодар, 2017.
6. Газета эксперт. Официальный сайт // URL: <http://expert.ru>
7. О методологии исследования неоднородных экономических систем. Бгане Ю.К. В сборнике: Новое качество образования и науки: возможности и перспективы. Сборник статей международной научно-практической конференции. Научно-исследовательский институт истории, экономики и права. Москва, 2017. С. 19-24.
8. Выбор траектории развития России с учетом современных тенденций социально-экономической динамики стран и регионов. Бгане Ю.К., Тупиха Н.А., Хетагурова З.В., Прокопенко М.М. Экономика и предпринимательство. 2017. № 8-3 (85-3). С. 66- 68.
9. Перспективы экономического роста в России. Бгане Ю.К., Болик А.В., Тупиха Н.А., Хетагурова З.В. Экономика и управление: проблемы, решения. 2017. Т. 3. № 11. С. 3-14.
10. Проблемы достижения хозяйственной устойчивости и социальной сбалансированности: императивы экономической политики. Тымчук Ю.А., Иншакова А.О., Пестерев М.С., Кречетников К.Г., Пестерева Н.М., Марчуков <http://ntk.kubstu.ru/file/2147>

И.П., Оборин М.С., Кожушкина И.В., Сорокожердьев В.В., Пименов Г.Г., Рубин А.Г., Бгане Ю.К., Шаховская Л.С., Климова К.О., Качалов Р.М., Ставчиков А.И., Тищенко Е.Н., Вишняков И.П., Артёменко Д.А., Пименов С.В. и др. Москва, 2017.

REFERENCES

1. Konyshov V. N., Sergunin A. A. O ponyatiynom apparate v issledovaniyakh fenomena lobbizma // Vestnik Baltiyskogo federalnogo universiteta im. I. Kanta. Seriya: Gumanitarnyye i obshchestvennyye nauki. — 2011. — № 6. — S. 111
2. Rayzberg B.A., Lozovskiy L.Sh., Starodubtseva E.B., Sovremennyy ekonomicheskyy slovar.
3. Informatsionnoye agentstvo RIA Novosti. Ofitsialnyy sayt // URL: <https://ria.ru/economy/20171218/1511145487.html>.
4. Shapkin I. N. Lobbistskiye soyuzы rossiyskogo biznesa: tipy, organizatsionnyye printsipy i osnovnyye formy deyatel'nosti (vtoraya polovina XIX – nachalo XX veka // Istoriko-ekonomicheskkiye issledovaniya. — 2015. — T. 16. — № 3.
5. Osobennosti vosproizvodstva neodnorodnykh ekonomicheskikh sistem. Bganе Yu.K. Krasnodar. 2017.
6. Gazeta ekspert. Ofitsialnyy sayt // URL: <http://expert.ru>
7. O metodologii issledovaniya neodnorodnykh ekonomicheskikh sistem. Bganе Yu.K. V sbornike: Novoye kachestvo obrazovaniya i nauki: vozmozhnosti i perspektivy. Sbornik statey mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii. Nauchno-issledovatel'skiy institut istorii, ekonomiki i prava. Moskva. 2017. S. 19-24.
8. Vybor trayektorii razvitiya Rossii s uchetom sovremennykh tendentsiy sotsialno-ekonomicheskoy dinamiki stran i regionov. Bganе Yu.K., Tupikha N.A., Khetagurova Z.V., Prokopenko M.M. Ekonomika i predprinimatel'stvo. 2017. № 8-3 (85-3). S. 66-68.
9. Perspektivy ekonomicheskogo rosta v Rossii. Bganе Yu.K., Bolik A.V., Tupikha N.A., Khetagurova Z.V. Ekonomika i upravleniye: problemy, resheniya. 2017. T. 3. № 11. S. 3-14.
10. Problemy dostizheniya khozyaystvennoy ustoychivosti i sotsialnoy <http://ntk.kubstu.ru/file/2147>

sbalansirovannosti: imperativy ekonomicheskoy politiki. Tymchuk Yu.A.. Inshakova A.O.. Pesterev M.S.. Krechetnikov K.G.. Pestereva N.M.. Marchukov I.P.. Oborin M.S.. Kozhushkina I.V.. Sorokozherdyev V.V.. Pimenov G.G.. Rubin A.G.. Bgane Yu.K.. Shakhovskaya L.S.. Klimkova K.O.. Kachalov R.M.. Stavchikov A.I.. Tishchenko E.N.. Vishnyakov I.P.. Artemenko D.A.. Pimenov S.V. i dr. Moskva. 2017.

THE DEVELOPMENT OF SHADOW LOBBYISM IN RUSSIA AS A FACTOR OF INSTITUTIONAL DESTABILIZATION

YU.K. BGANE

*Kuban State Technological University,
2, Moskovskaya st., Krasnodar, Russian Federation, 350072;
e-mail: y-bgane@rambler.ru.*

The article substantiates the need for formalization of lobbying in Russia as a condition of legitimization of the political market, which will contribute to the construction of a more effective institutional structure of the economy. The history of lobbying in Russia is briefly described. It is noted that in Russia lobbying activities have formed as a sustainable social practice and are increasingly taking "shadow" - deviant forms. The author States that in Russia there is a need for the process of formalization and legitimization of this social phenomenon. The article presents the legal forms of lobbying. The author notes that in the case of legitimization and formalization of lobbying in Russia, the processes of influence will become more transparent for exposure to public and financial control, which will allow lobbying to take its place in the political and economic systems.

Keywords: political market, lobbyism, institutional structure, interest groups, political rent.