

*Гросфельд Е.В.,
кандидат политических наук,
ассистент кафедры политических наук и международных отношений
Таврического национального университета имени В.И. Вернадского*

СПЕЦИФИКА ОТРАСЛЕВОГО ЛОББИЗМА В УКРАИНЕ: СУЩНОСТЬ, ФОРМЫ, ТЕХНОЛОГИИ

Аннотация. Статья посвящена анализу лоббизма в отрасли. Рассмотрены негативные и позитивные особенности этого политического феномена.

Ключевые слова: лоббирование, отраслевой лоббизм, корпоративный лоббизм.

Лоббирование и отстаивание интересов отрасли в органах государственной власти является одной из важных миссий, которую декларируют практически все отраслевые ассоциации. Роль отраслевых лоббистских групп в формировании национальной экономической стратегии очевидна, а в отсутствие политической альтернативы цивилизованный лоббизм приобретает особую актуальность. Усилия, предпринятые различными отраслями по завоеванию государственной поддержки и других преференций, способны привести к формированию консолидированного политического курса государства и различных отраслей.

Коммуникационным технологиям влияния общественности и бизнеса на власть в Украине посвящено значительное количество научных публикаций. Отдельных научных работ, посвященных феномену отраслевого лоббизма как политическому и экономическому явлению в Украине, существует немного. При этом многие аспекты указанной проблематики широко освещаются в различных интернет-ресурсах.

Как показали результаты исследований, в экспертном и журналистском сообществе между понятиями лоббизм и другими технологиями взаимодействия между органами государственной власти и бизнес-сообществом (протекционизм, government relations, advocacy и др.) наблюдается множество разногласий и противоречий. Основной причиной подмены понятий, в первую очередь, является чрезвычайно широкая трактовка термина «лоббизм» со стороны научного сообщества и отсутствие правовой базы, регулирующей и регламентирующей лоббистскую деятельность в Украине.

Также существуют определенные разногласия и мнения экспертов относительно того, чья лоббистская деятельность является более продуктивной. Часть экспертов полагает, что наиболее эффективно действуют профессиональные

ассоциации, поскольку они выражают консолидированную позицию нескольких компаний, а порой и целой отрасли. Другие эксперты считают, что наиболее эффективно действуют крупные бизнес-структуры (например, ФПГ), которые являются более сильными структурами, а их первые лица имеют большее влияние на представителей власти (либо сами являются таковыми). Существует также мнение, что эффективность ассоциаций или крупных бизнес-структур ситуативна: многое зависит от отрасли или от конкретного интереса, конкретной компании и ассоциации.

В целом, отраслевой лоббизм можно определить как процесс по продвижению интересов конкретной отрасли в органах государственной власти, с целью добиться для нее тех или иных преференций (например, снижение налогообложения, изменения законодательства или увеличение бюджетных дотаций). Конечной целью отраслевого лоббирования является повышение капитализации отрасли и прибыльности ее компаний.

Как правило, представителями отраслевого лоббизма являются профессиональные отраслевые ассоциации. Отраслевые объединения создаются для того, чтобы общими усилиями участников реализовывать проекты и решать задачи, которые сложно осуществить одной компании (например, проведение различных маркетинговых мероприятий).

Отраслевой лоббизм следует отличать от корпоративного лоббизма [1]. Отраслевой лоббизм направлен на отстаивания интересов всей отрасли, а корпоративный лоббизм — на интересы одной или группы компаний, объединенных корпоративными интересами. Субъектами отраслевого лоббизма являются ассоциации или группа компаний, объединенные отраслевыми интересами, а субъектами корпоративного лоббизма — только компании.

Особенность корпоративного лоббизма заключается в том, что профессиональные лоббисты при продвижении корпоративного интереса довольно часто маскируют его под отраслевой или даже под общественный. Продвигать в органах государственной власти интерес одной компании в настоящее время малоперспективнее,

чем продвигать отраслевые или общественные интересы, в которых тщательно завуалированы интересы корпоративных структур. Чиновнику также легче поддерживать общеотраслевые инициативы, чем взаимодействовать с отдельной компанией. Одной из распространенных возможностей такой маскировки является создание разного рода «карманных» отраслевых ассоциаций, которые формально отстаивают интересы всех участников отрасли, но на самом деле лишь прикрывают корпоративный лоббизм компании.

Так, например, политическое лобби банковского сектора недостаточно сформировано в Украине, когда оно могло бы на системном уровне лоббировать интересы банков. В настоящем созыве парламента Украине 12 депутатов — банкиры или лица, представляющие интересы определенных банков. Однако нельзя однозначно утверждать, что в Верховной Раде существует банковское лобби. Частично это объясняется наличием противоречащих интересов, партийной принадлежностью депутатов и т.д. С другой стороны, когда говорят о лобби — банковском, железнодорожном или каком-нибудь другом — то, как правило, имеют в виду наличие сознательного корпоративного интереса. Уровень осознания корпоративного интереса банковской системы является одним из наивысших в отраслях. Однако, пока в Верховной Раде существует лоббизм на уровне отдельных компаний [2]. По словам В. Пушкарева, ранее банки были защищены, так как их интересы были достаточно широко представлены в Верховной Раде, а сейчас все лобби свелось к «одному-другому владельцу банка, которые и так не ходят на заседания». Банкир отметил, что сейчас на «игровое поле» выходят много юристов, которые, по мнению В. Пушкарева, играют не в пользу банков, а наоборот, создавая в обществе негативное мнение о банковской системе [3]. Данный факт является также следствием отсутствия правового регулирования лоббистской деятельности в Украине.

Технологии лоббистской деятельности в данной отрасли могут быть различными. Прямое лоббирование представляет собой личную встречу, которую также называют «персональным лоббированием». Прямое лоббирование может осуществляться в следующих формах: приглашение политиков посетить финансово-банковскую структуру; предоставление о ней информации влиятельным лицам, организация конгрессов и симпозиумов, на которые приглашены политики. Под косвенным лоббированием понимают: связь с прессой, так как через прессу лоббист входит в контакт с публикой, которая, в свою очередь, влияет и осуществляет давление на власти, принимающие решение; создание коалиций путем поиска

союзников, заинтересованных в решении того же вопроса, чтобы увеличить число сторонников; организацию кампании по лоббированию своих интересов путем давления на политиков. Решения чиновниками принимаются тоже в индивидуальном порядке по особой процедуре, зачастую имеющей мало общего с действующими законами и подзаконными актами. А значит, создается весьма благодатная почва для коррупции и злоупотреблений. Мотивация может быть самой разной — от прямого или косвенного давления до тех или иных форм материального стимулирования.

Становится очевидным, что данная практика не имеет ничего общего с системными интересами, защищать которые цивилизованным способом целесообразно через мощные и влиятельные саморегулируемые организации (СРО) рынка. В настоящее время в Украине в статусе саморегулирующихся организаций (СРО) работает пять структур на рынке оценки земли и имущества, три — на рынке ценных бумаг и одна — в сфере негосударственного пенсионного обеспечения. К примеру, Госкомиссия по ценным бумагам и фондовому рынку Украины передала СРО функции по разработке стандартов и правил профессиональной деятельности, а вскоре они могут получить полномочия в сфере предлицензионной работы, подготовки, переподготовки и предварительной сертификации специалистов. Совершенно логичным и оправданным выглядит стремление многих бизнес-ассоциаций трансформироваться в саморегулирующиеся организации, потенциальные преимущества которых очевидны. Во-первых, нормы саморегулирования гибче устанавливаемых государством, легче адаптируются к обстоятельствам, позволяют быстро заполнить пробелы в законодательстве. Во-вторых, разрешение корпоративных конфликтов при участии СРО обычно обходится сторонам дешевле и не занимает много времени, а санкции, применяемые ими, вызывают меньшее отторжение [4].

До 2009 года в банковском секторе существовали две саморегулируемые профессиональные организации — Ассоциация украинских банков (АУБ) и Украинский кредитно-банковский союз (УКБС). Как альтернатива, в 2009 году был создан Форум ведущих международных финансовых учреждений (сегодня в него входят 17 банков). Один из мотивов — неэффективная деятельность действующих ассоциаций в период кризиса. При этом Форум стал объектом серьезных обвинений со стороны АУБ. По мнению президента АУБ А. Сугоняко, перед отечественной банковской отраслью существует угроза уничтожения ее украинского сегмента. И якобы виной тому — лоббистская группа «Форум ведущих международных

финансовых учреждений», которая объединилась вокруг интересов крупных иностранных финансовых институтов и пытается их лоббировать на уровне парламента, правительства и центробанка, даже если эти интересы расходятся с интересами национальной экономики и национального сегмента банковской отрасли Украины.

АУБ и УКБС конкурируют друг с другом за место наиболее эффективного лоббиста интересов банковского сектора. Конкуренцию данных лоббистских структур продемонстрировала ситуация, связанная с Законом «О внесении изменений в некоторые законы Украины (относительно регулирования деятельности банков)», более известным как законопроект №0884, подписанный президентом Украины В. Януковичем 11 марта 2011 года. Острые дискуссии как в парламентском зале, так и на предварительных этапах, вызвало инициирование повышения размера минимального уставного капитала банков (до 120 млн. грн. для действующих и 500 млн. — для создаваемых структур).

По словам главы НБУ С. Арбузова, норма о повышении входного порога в банковский бизнес до 500 млн. была инициативой банковского регулятора, с целью ограничения доступа на рынок как для людей случайных, так и для вчерашних обанкротившихся собственников, которые через подставных лиц открывают новые банки. В результате чего была установлена минимальная планка уставного капитала в размере 120 млн. грн. для создаваемых банков, а действующим было рекомендовано привести свои балансы в соответствие с этим требованием в течение пяти лет (а не двух, как предусматривалось в предыдущих редакциях законопроекта).

В свою очередь, другая лоббистская структура «Украинский кредитно-банковский союз» призвала президента ветировать документ, поскольку его положения противоречат не только нормам международного права, но и, прежде всего, Конституции и законам Украины. Кроме того, УКБС утверждал, что новый закон «содержит экономически необоснованные и деструктивные положения», а также обращал внимание, что он «принят без учета заключения Главного юридического управления ВРУ, которое, как и банковская общественность, высказывалось против «неограниченного расширения полномочий Нацбанка». Эксперты ВРУ привели достаточно внушительный перечень замечаний к законопроекту №0884, в том числе акцентировав внимание на том, что органы государственной власти, в т.ч. Центробанк, обязаны действовать исключительно в рамках полномочий, предусмотренных Конституцией и законами Украины (ст. 19 Конституции). Особые претензии

высказывались в отношении права НБУ «собирать, хранить и использовать конфиденциальную информацию о лице, которое намерено стать или является участником банка», что противоречит Конституции, законам Украины «О защите персональных данных», «Об информации», а также получать данные аудиторских проверок, что не соответствует еще и международным нормам [5].

Данная ситуация спровоцировала конфликт между руководством ассоциации и ее участниками, представляющими банки с иностранным капиталом. Так, на протяжении 2010 года заявления о выходе из организации подала целая группа учреждений: «Райффайзен Банк Аваль», Укрсоцбанк, Укрсиббанк, «ОТП Банк», «Платинум банк», «Эрсте банк», «Индекс банк», «БМ банк» и «ВТБ банк». По оценкам АУБ, инициативу, относительно увеличения минимальных требований к уставному капиталу лоббируют «заграничные представительства» [6].

Необходимость лоббизма обусловлена зависимостью банков от деятельности государственных и законодательных органов, и в настоящий момент в условиях цивилизованной рыночной экономики значение лоббирования возрастает, так как лоббизм интегрируется в стратегию крупных банков по отношению к рынкам, на которые они проникают. В этом смысле, лоббизм составляет один из способов коммуникации банковских структур с очень точными мишенями, которые могут влиять на правила функционирования рынка и, следовательно, деятельность финансово-банковской сферы. Среди других причин, по которым прибегают к лоббизму следует отметить увеличение числа правительственных регламентаций и законов на фоне все возрастающей сложности и непоследовательности законодательства.

Резюмируя вышеизложенное, следует отметить следующее:

1. Различают две формы лоббизма — отраслевые объединенные институты и тот лоббизм, который выражается в подкупе чиновников, и который зачастую отождествляют с коррупцией. Отраслевые лоббистские группы финансируют исследования, доказывающие с использованием количественных методов и непрямой аргументации стратегическую важность и необходимость поддержки этих секторов экономики. Корпоративный лоббизм приводит к улучшению положения одной или нескольких компаний за счет других компаний отрасли. Отраслевой лоббизм, в свою очередь, нередко приводит к улучшению положения одной отрасли за счет другой.

2. В банковской отрасли лоббизм способен выступать в качестве доминирующего элемента бизнес-коммуникаций отдельных банков и

системообразующего элемента по отношению к национальной экономике. В подобных условиях основными лоббистами являются крупные банки, представляющие интересы крупного бизнеса, которые часто, не согласуются с интересами общества. Следствием подобных процессов является ослабление рыночной конкуренции. Также в ряде случаев лоббирование мешает консолидации бизнеса как общественной силы.

3. Необходимо ускорить процесс законодательного оформления лоббизма и саморегулируемых организаций, являющихся тем инструментом, которые способны ограничить власть в своем монополизме и повлиять на уровень коррупции в Украине.

Литература:

1. Lobbying.ru Слово из словаря [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://lobbying.ru>dictionary_word.php?id=4.
2. Александр Сугоняко ставит на парламент. АУБ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http:// aub.org.ua>index.php...>
3. Банкирам не хватает лобби в Верховной Раде [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http:// uabanker.net>daily/2009/04/041409_1800.shtml.
4. Тиравский В. Саморегулирующиеся ассоциации предпринимателей: цели, задачи, стратегии / В. Тиравский [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http:// prostobiz.ua>...samoreguliruyuschiesya...strategii>.
5. Сколотяный Ю. Украинский банковский лоббизм: основные особенности / Ю. Сколотяный // Зеркало недели. — 2011. — №9. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://zn.ua/ECONOMICS/osobennosti_natsionalnogo_bankovskogo_lobbizma-77183.html
6. Урбанская Т. Увеличение уставного капитала банков лоббируют иностранцы / Т. Урбанская [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http:// ubr.ua>...ustavnogo-kapitala...lobbiruut-inostrancy...>

Гросфельд О.В. Галузевий лобізм в Україні: сутність, форми, технології. — Стаття.

Анотація. Стаття присвячена аналізу лобізму в галузі. Розглянуто негативні та позитивні особливості цього політичного феномену.

Ключові слова: лобіювання, галузевий лобізм, корпоративний лобізм.

Grosfeld E.V. Industrial lobbyism in Ukraine: essence, forms, technologies. — Article.

Summary. This article is devoted to the analysis of lobbyism in industry. The negative and positive features of this political phenomenon are examined.

Key words: lobbying, industrial lobbyism, corporate lobbyism.