

Гросфельд Е.В.

к.полит.н., старший преподаватель

*кафедры политических наук и международных отношений
Таврического национального университета им. В.И. Вернадского*

ТЕНЕВОЙ ЛОББИЗМ КАК ФОРМА «НЕСТАНДАРТНЫХ» ВЗАИМООТНОШЕНИЙ БИЗНЕСА И ВЛАСТИ В РОССИИ

Аннотация. Теневая лоббистская деятельность создает базу для неформальных контактов бизнеса и власти. Статья посвящена проблеме деформализации взаимоотношений бизнеса и власти, анализу возможных форм теневого сотрудничества власти и бизнеса в России.

Ключевые слова: теневой лоббизм, бизнес, власть, коррупция, теневая политика.

Одной из ключевых проблем функционирования политических систем постсоветских государств являются институциональные факторы — несформированность, неструктурированность и неэффективность политических институтов. Хаотичность и непоследовательность, а зачастую, и механическое копирование западных образцов относительно институционального реформирования приводит к появлению практики политического действия, опирающегося не на формальные институты, а на неформальные механизмы. Многие конкурирующие субъекты политического процесса, обладая сопоставимым политическим потенциалом, предпочитают реализовывать свои интересы в условиях институциональной неопределенности. Властные притязания представителей различных групп элит, олигархических кланов, конъюнктурные противоречия между ними зачастую препятствуют достижению консенсуса по поводу оптимальной институциональной конфигурации, без которого невозможно формирование стабильной политической системы.

Сложная и насущная проблема примирения этнических, экономических, культурных, национальных и других противоречий внутри государства актуализировали необходимость исследования проблемы представительства столь противоречивых интересов. В результате складывается ситуация, когда для успешного преодоления противоречий, или для создания приемлемых для всех участников политического процесса путей их разрешения, необходимы работающие институты, а их формирование блокируется из-за разнонаправленности значимых политических интересов. Таким образом, существует объективная необходимость детального изучения механизмов и технологий, с помощью которых

различные группы интересов реализуют свою артикуляционную функцию.

Во многих постсоветских государствах, где принцип многопартийности не подкреплен значительным историческим опытом, многообразные группы интересов способны занять существенное место в политической системе, выполняя, наряду с партиями, роль выразителей интересов граждан. Особую актуальность данная проблема обретает в свете поиска эффективных рычагов воздействия общества на процесс принятия органами власти политико-управленческих решений. Очевидной становится необходимость широкого применения таких форм представительства интересов, которые бы позволили экономическим и социальным субъектам влиять на государственную политику, ориентируя ее на удовлетворение реальных нужд и потребностей граждан.

Институционализированные в форме общественных организаций группы интересов уже оказывают заметное воздействие на внутреннюю политику государств, тем самым способствуя преодолению социальной несправедливости и разрешению противоречий в обществе. Конечно, основное влияние на государственную политику оказывают политические партии, выполняющие роль посредника между обществом и государством, однако они не способны представить все многообразие интересов общества.

В условиях демократии и плюрализма акторов, прямо или косвенно влияющих на процесс управления государством, основным инструментом политического представительства интересов социальных групп в органах власти выступает лоббизм, который органически сочетается с нормативно-правовыми механизмами социального партнерства.

В настоящее время существует ряд зарубежных и отечественных работ, посвященных отдельным составным элементам рассматриваемой проблематики: феномену лоббизма, технологическому инструментарию лоббистской деятельности, концепциям плюрализма и корпоративизма в том числе. Из всех существующих форм функционального представительства интересов наиболее исследованной является лоббизм. Описанием и

классификацией инструментов и технологий лоббистской деятельности занимались А. Автономов, А. Вуйма, К. Киселев, А. Любимов, Ю. Стульников, П. Толстых, А. Павроз. Различные аспекты проблемы взаимодействия государства и бизнеса раскрывают в своих исследованиях такие авторы, как А. Зудин, Е. Ясин, А. Яковлев, В. Радаев, А. Бинецкий, Т. Заславская и многие другие.

Среди авторов, исследующих вопросы политико-экономических отношений и бизнеса как социально-политического актора в современном политическом процессе, можно отметить таких исследователей, как Ф.А. фон Хайек, Ф. Шмиттер, Д. Норт, К. фон Бойме, Й. Шумпетер, С.М. Липсет и др.

Несмотря на многообразие работ по рассматриваемой проблематике, они не дают исчерпывающего ответа на многие вопросы, возникающие в связи с проводимой в постсоветских государствах политикой модернизации, что требует дальнейшего поиска путей повышения эффективности взаимодействия государства с бизнесом. В современном мире взаимодействие таких важнейших институтов общества как государство и бизнес приобретает особый смысл и значение, так как от характера такого взаимодействия зависит развитие любой страны. Обеспечение единого экономического пространства, создание благоприятного делового климата, формирование среднего класса как политической опоры государства и основы платежеспособного спроса, повышение авторитета страны в мире — возможно лишь при совместных усилиях институтов бизнеса и власти.

С целью достижения основной цели бизнеса — получения прибыли, предприниматели вынуждены искать различные способы оказания влияния на государственные структуры. Используя различные лоббистские технологии, бизнес пытается получить льготные кредиты, лицензии, квоты, государственные средства на безвозмездной основе, а также другие привилегии, способствующие его эффективному развитию.

В большинстве государств постсоветского пространства сотрудничество бизнес-структур с органами государственной власти сталкивается с серьезными проблемами, которые проявляются в:

- недостатках правовой базы;
- несовершенстве форм и методов реализации партнерских отношений;
- отсутствии конкурентных условий для эффективного сотрудничества;
- неразвитости инвестиционной и инновационной среды и т.д.

Е.Г. Ясин характеризует модель отношений бизнеса и государства тремя отдельными зонами: белой, черной и серой [1]. Эта концепция

была высказана им еще в 2002 году, однако не утратила своей актуальности до настоящего времени, особенно в контексте преобладания в современной России процессов «деформализации правил». Данное понятие было введено в оборот применительно к России В.В. Радаевым. Он пишет, что под «деформализацией правил» «понимается трансформация институтов, в ходе которой формальные правила в значительной мере замещаются неформальными и встраиваются в неформальные отношения» [2, с. 65].

При этом отмечается многовариантность неформальных отношений бизнеса с органами власти. Анализируя работы вышеуказанных исследователей, в теневых взаимоотношениях власти и бизнеса можно выделить три ступени развития: одиночные коррупционные операции, неформальные связи предпринимателей и чиновников, патронирование бизнеса властью.

Теневые взаимоотношения бизнеса и власти нередко сопровождаются завуалированными формами коррупции: коррупционный лоббизм, фаворитизм, протекционизм, взносы на политические цели, взносы на проведение выборов, предоставление конфиденциальной информации, инвестирование коммерческих структур за счет бюджета, обучение детей за рубежом за счет спонсоров, перевод государственного имущества в акционерные общества и др. [3, с. 24].

Таким образом, теневая экономическая деятельность создает финансовую базу для неформальных контактов бизнеса и власти, вызванных в основном, «перегруженностью» экономики избыточными административными барьерами. Речь идет не о сращивании **теневой экономики и теневой политики** как двух негативных, но автономных процессов, а об их взаимообусловленности, поскольку институты теневой экономики и теневой политики являются взаимно предполагаемыми частями единого процесса восстановления властной иерархии как основного принципа распределения экономических возможностей.

Указанному институциональному дизайну взаимодействия бизнеса и власти присущи следующие тенденции:

- усиление неформальных связей с государством;
- извлечение административной ренты;
- лоббирование помощи у государства взамен дополнительных «социальных обязательств» и др. [4, с. 66].

Цель бизнеса в теневых контактах с властью заключается в получении индивидуальных преференций, которые включают [5]:

— безнаказанность или минимальные наказания при нарушении хозяйственного и других отраслей законодательства;

— получение госзаказов, субсидий с нарушением конкурсных условий; выгодные схемы по «распиливанию» бюджетных средств за счет фиктивных работ;

— устранение конкурентов силами репрессивных органов;

— использование государственных ресурсов (финансовых, силовых, интеллектуальных и др.) для развития фирмы;

— приоритетный учет интересов фирмы при выработке законодательства. Коррупцированные чиновники, получая от теневых структур суммы, значительно превышающие заработную плату, латентно изменяют политику государственного управления в интересах теневого бизнеса.

Теневая экономика создает финансовую базу для неформальных контактов бизнеса и власти, порождая тем самым рост коррупции. Это происходит посредством «раздачи преференций» властью и получения за это различных по величине «откатов» на поддержание различных теневых схем [6].

Цена поддержания схемы зависит от ее прибыльности. В частности, средства, поступающие от бизнеса в качестве платы за индивидуальное внимание власти к его проблемам, облагаются определенной платой — нормой передачи средств «наверх». При этом используется прогрессивная шкала сборов: более прибыльные схемы теневого взаимодействия бизнеса и власти облагаются большими обязательствами передачи средств «наверх», чем менее прибыльные.

Лоббизм, как форма политической коммуникации, характеризуется устойчивым набором инфраструктурных технологий и технологий воздействия.

Стандартный набор лоббистских технологий довольно обширен. Так называемые «белые» технологии включают: выступления в профильных комитетах парламента, организацию разного рода слушаний, конференций, публичных встреч, мобилизацию общественного мнения за или против того или иного законопроекта, которые позволяют группам интересов влиять на проводимую государственными структурами политику.

Примером такой «белой» лоббистской работы можно назвать недавно прошедший в Госдуме России совместный круглый стол депутатов и российских археологов, крайне недовольных тем, как охраняется археологическое наследие страны. Достаточно сказать, что действующее законодательство до сих пор не установило специальных требований к обороту металлоискателей

и георадаров. Они не регистрируются и не лицензируются. Угроза археологическому наследию со стороны «черных копателей» была осознана археологами еще 20 лет назад, и они неоднократно ставили вопрос о запрете на свободную продажу частным лицам поискового оборудования. Долгие годы их никто не слушал, а сейчас результатом круглого стола стал проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу лицензирования использования металлоискателей, детекторов неоднородности почв и иного специального поискового оборудования». Таким образом, общественная польза очевидна [7].

В России масштабы прямых непубличных контактов лоббистов с законодателями и чиновниками ничуть не меньше, чем в других постсоветских государствах. Но они носят принципиально иной характер. Поскольку лоббистские технологии не институционализированы, нормы лоббистской деятельности условны, этические нормы размыты, а культура лоббизма попросту отсутствует, ключевым механизмом учета групп интересов становятся кулуарная политика и патрон-клиентные связи.

Примеров теневого и полутеневого лоббирования много. Это борьба за и против целого ряда технических регламентов, «толлинговые войны» крупнейших производителей алюминия, скоординированное давление на законодателей производителей пива, стремящихся расширить возможности рекламировать свою продукцию, не менее сильное давление переработчиков молока против названия «молочный напиток» для порошкового молока и т.д.

Однако главная отличительная особенность российского лоббизма — большой вес «внутренних лоббистов», лоббизм самих чиновников, занимающих высокие государственные должности и отстаивающих интересы одной или нескольких отраслей или предприятий.

В связи с вышесказанным, показательна ситуация в здравоохранении, где между государственным Фондом обязательного медицинского страхования и государственными медицинскими учреждениями оказались частные страховые компании, в которых оседают значительные суммы обязательных страховых платежей. Или продвижение на российский рынок «Арбидола» при самом непосредственном участии государственных чиновников высшего ранга: уже несколько лет этот препарат является самым популярным в России, несмотря на большие сомнения в его эффективности, о которых неоднократно заявляли специалисты [7].

Результаты исследования также показали, что в зависимости от политической системы

и развитости гражданского общества тактика лоббистов различается [8-12]. В странах, где существует прямая зависимость политиков от избирателей (например, существуют выборы в парламент по одномандатным округам), а также развитое гражданское общество, лоббисты для убеждения конгрессменов апеллируют к интересам избирателей конкретного округа или к группам влияния, которые, в случае если политик будет поддерживать эту инициативу, с удовольствием поддержат его на предстоящих выборах. В странах, где зависимость публичных политиков от общества незначительна, используются методы кулуарного воздействия, а результат достигается за счет построения коалиций и продуманной аргументации.

При этом одной из главных проблем является отсутствие механизмов регулирования лоббистской деятельности. Т.е. то, что рассматривается на Западе как выход за рамки закона и повод для коррупционного скандала, в большинстве постсоветских государств является чуть ли не нормой. Закон о лоббизме необходим именно для того, чтобы подорвать теневые механизмы влияния на принятие решений и расширить круг легальных лоббистов за счет таких удаленных от власти групп, как специалисты-отраслевые, профессионалы, работающие в сфере разработки и внедрения новых технологий, врачи или работники музеев.

Как отмечает эксперт Н. Малямина лоббизм в России существует на уровне общественного сознания, но сейчас начинает формироваться как профессия. Профессия, впрочем, специфическая и не вполне юридическая: основными лоббистами выступают депутаты и даже руководители регионов, открыто называющие себя лоббистами. Это уникальная ситуация: в других странах подобного совместительства не бывает, констатировала докладчица Н. Малямина предложила разграничить лоббизм в широком и узком смысле. «Лоббизм не юридическая профессия, но на практике юристы оказываются наиболее эффективными лоббистами», — уверена выступающая. При этом попытки принять закон о лоббизме пока успеха не имели — нет серьезного социального заказа. Соответственно, вывести лоббизм из тени пока не удастся, равно как и ответить на вопрос, является ли взяткой приглашение чиновника на оплаченный обед [13].

Легальный лоббизм отличается от теневого так же, как любой открытый конкурс от заранее проплаченных или «распилочных» тендеров. Легальность подразумевает открытую и честную конкуренцию содержательных аргументов и идей, и это не может не отразиться на качестве

принимаемых решений. Публичное столкновение интересов и концепций создаст условия для оптимизации законодательной деятельности, сломает порочную практику принятия «сырых» законов, позволит упорядочить работу чиновников, отслеживать их действия и публично — вплоть до подачи судебных исков — требовать выполнения принятых решений, т.е. создаст механизм ответственного контроля общества над исполнительной властью. В этом смысле, легальный лоббизм является инструментом реальной демократии и гарантией прозрачности власти.

Таким образом, подводя итоги вышесказанному, следует отметить следующее:

1. Одним из способов взаимодействия бизнес-структур и органов государственной власти в России является теневой лоббизм, который можно определить как скрытое и неформализованное действие представителей негосударственных организаций в ходе контактов с представителями государственных органов и органов местного самоуправления с целью добиться принятия (или непринятия) органами власти решений.

2. В настоящее время актуализируется необходимость выведения лоббизма из серой зоны взаимодействия власти и бизнеса, что позволит значительно снизить коррупционные издержки. Также необходимо повысить политическую активность современных институтов самого бизнеса, таких как торгово-промышленные палаты, союзы промышленников и предпринимателей, включая их в общественные структуры, призванные защищать экономические и политические интересы бизнеса и направлять его активность на решение социальных и иных общественно значимых проблем.

3. Реально действующие демократические институты, экономическая и политическая стабильность, реальная свобода средств массовой информации и развитое гражданское общество — факторы, способные потенциально обеспечить общественную полезность и эффективность лоббизма.

Литература:

1. Ясин Е. Модернизация России. Доклады для 10 конференций / Е. Ясин. — В 2 кн. — М.: Издат. дом ГУ ВШЭ, 2009. — 468 с.
2. Радаев В. Деформализация правил и уход от налогов в российской хозяйственной деятельности / В. Радаев // Вопросы экономики. — 2001. — № 6. — С. 60-79.
3. Аджилова А. Формы «нестандартных» взаимоотношений бизнеса и власти / А. Аджилова, В. Глушков // Вестник Адыгейского государственного университета. — Серия 5: Экономика. — 2010. — № 2. — С. 22-29.
4. Яковлев А. Российская корпорация: модели поведения в условиях кризиса / А. Яковлев, Ю. Симачев, Ю. Данилов // Вопросы экономики. — 2009. — № 6. — С. 65-74.
5. Барсукова С. «Теневая» экономика и «теневая» политика: взаимные интересы / С. Барсукова, В. Звягинцев // Свободная мысль. — 2006. — № 7, 8.

6. Яковлев А.А. Эволюция стратегий взаимодействия бизнеса и власти в российской экономике / А.А. Яковлев // Российский журнал менеджмента. — 2005. — № 1. — С. 42-50.

7. Левичев Н. Вывести лоббизм из тени [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://izvestia.ru/news/535454>.

8. Как принимаются решения в гибридных режимах [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://test.lobbying.ru/content/sections/articleid_12799_linkid_64.html

9. Плешанова О. Лоббизму не хватило кислорода // Дискуссия собрала рекордное число участников [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://zakon.ru/discussions/lobbizmu_ne_xvatilo_kisloroda_diskussiya_sobrala_rekordnoe_chislo_uchastnikov/6748

10. Украинский лоббизм для бизнеса [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://uaworld.org/analytics/ukrainskij-lobbizm.html>.

11. Лоббизму ищут законодательное подкрепление [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://pr-info.ru/stlobbizmzakon25122013.htm>

12. Толстых П. В России формируется институт лоббизма [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://xn---8sbfcfdxbea3ap2bm.xn--p1ai/news/70>

13. Малямина Н. Лоббизм как юридическая профессия [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.advgazeta.ru/arch/149/1108>

Гросфельд О.В. Тіньовий лобізм як форма «нестандартних» взаємин бізнесу і влади в Росії. — Стаття.

Анотація. Тіньова лобістська діяльність створює базу для неформальних контактів бізнесу і влади. Стаття присвячена проблемі деформалізації взаємовідносин бізнесу і влади, аналізу можливих форм тіньового співпраці влади і бізнесу в Росії.

Ключові слова: тіньовий лобізм, бізнес, влада, корупція, тіньова політика.

Grosfeld E.V. Shadow lobbying as a form of «non-standard» relationship between business and power in Russia. — The Article.

Summary. Shady lobbyism activity create base for nonformula business and power contacts. The article is devoted to the problem of demoralization of business and power relations; to analysis of different forms of business and power shady cooperation in Russia.

Keywords: shadow lobbyism, business, power, corruption, shady politics.