

**ТЕХНОЛОГИИ КОРПОРАТИВНОГО ЛОББИЗМА
В ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ
РЕГИОНАЛЬНОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ РФ¹**

В.В. Стоякин
(Россия, г. Краснодар)

Ключевые слова: лоббизм, регион, власть, бизнес, корпорация.

Key words: lobbying, region, government, business, corporation.

В современный период развития России корпорации в российских регионах актуализировались как особые формы организации интересов, обладающих значительным весом в экономике и повышенной социальной значимостью, что позволяет интерпретировать корпорации как постоянных участников регионального политического процесса, обладающих определенными ресурсами влияния на принятие и реализацию политико-управленческих решений посредством инструментов и технологий корпоративного лоббизма. Лоббистская деятельность корпораций становится неотъемлемым элементом в системе властных отношений и сопровождает социально-экономическое развитие российских регионов [4].

На современном этапе развитие корпоративного лоббизма в законодательных и исполнительных органах региональной власти определяется рядом факторов общероссийского масштаба. Как отмечает О.В. Крыштановская, если в середине 1990-х гг. при Б. Ельцине крупный бизнес мог диктовать власти свои условия, то при В. Путине, продекларировавшем принцип «равноудаленности» олигархов, бизнес в целом, был поставлен перед выбором: либо поддержка власти, либо уход со сцены [7]. Основными компонентами «политики равноудаленности» стали: институционализация общения власти с бизнес-сообществом через корпоративные объединения (РСПП, ТПП); отказ Президента В. Путина от прямого общения с руководителями бизнес-групп по конкретным вопросам их бизнеса, акцентируя свое внимание лишь на общих вопросах улучшения делового климата в стране; делегирование права рассмотрения конкретных проблем деятельности бизнес-сообщества председателю Правительства РФ и действующему при нем Совету по предпринимательству; определение Президентом РФ стратегии государства по отношению к бизнес-сообществу, а также проведении линии претотвращения лоббирования невыгодных государству решений [6; 13].

Вторым фактором можно назвать совершенствование законодательной базы в сторону большей институционализации и регламентации деятельности властных институтов бизнеса, власти и общества. Состоявшись как явление в юридической практике, лоббизм не нашел адекватного отражения в федеральном законодательстве [19]. Однако на региональном уровне в ряде субъектов РФ были приняты законы и нормативно-правовые акты, с помощью которых органы региональной власти стремятся систематизировать данное явление. Так, в 1996 г. в Краснодарском крае был принят Закон «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края». Седьмая глава этого Закона полностью посвящена лоббизму: подробно обозначены условия осуществления лоббистской деятельности; порядок аккредитации официального представителя общественного объединения при законодательном органе, посредством которого предполагается осуществлять лоббистскую деятельность; определен круг лиц, которые могут быть официальными представителями общественного объединения – депутаты, лица, находящиеся на государственной службе, иностранные граждане и лица без гражданства; права и обязанности официального представителя. Хотя многие положения региональных законодательных актов в отношении лоббистской деятельности не являются бесспорными, однако, ввиду отсутствия зако-

¹ Статья выполнена в рамках гранта РГНФ № 09-03-38302 а/Ю «Стратегии и технологии взаимодействия власти и бизнеса в решении социальных проблем региона.

нодательных актов по выявлению и регулированию лоббирования на федеральном уровне, нет достаточных оснований говорить о нелегитимности положений законов субъектов Федерации.

Третьим фактором, оказавшим воздействие на структурирование деятельности в сфере корпоративного лоббизма можно назвать изменения в порядке занятия высших должностей в регионе. В первую очередь это касается отмены выборов губернаторов, что существенно влияет и на характер лоббистского воздействия на высшее должностное лицо. С одной стороны, бизнес потерял возможность использовать различные электоральные механизмы губернаторских выборов в виде политических стратегий для установления контроля над регионами [4]. С другой стороны, «политический вес» губернатора обеспечивается и высокими результатами партии власти на федеральных и региональных выборах. Партийное строительство «Единой России» было определено выбором региональных акторов, прежде всего губернаторов, как наиболее успешной и достижимой модели политического управления в сложившейся институциональной среде, таким образом «Единая Россия» улучшила результаты по сравнению с федеральными выборами 2003 г. только в тех регионах, где ее списки возглавляли лично губернаторы [8; 10; 17]. При этом каждый из глав регионов стремился выстроить систему управления регионом «под себя», чтобы в нужный момент мобилизовать административный ресурс и электорат на поддержку инициатив «сверху», тем самым, повышая привлекательность исполнительной власти как объекта давления со стороны бизнеса.

В качестве последнего фактора выделим активизацию территориальной экспансии крупных московских бизнес-групп, которые в период 2000-х гг. значительно увеличивают объемы инвестиций. Особенно это характерно для регионов, которые Н.В. Зубаревич классифицирует как «регионы – зоны экспансии бизнес-групп» [5]: экономически развитые, но «закрытые» субъекты, т.е. полностью подконтрольные региональным лидерам и их бизнес-группам (Москва, Татарстан); субъекты с перспективными ресурсами: нефтегазовыми (Ненецкий АО, Эвенкийский АО, Якутия), угольными (регионы юга Восточной Сибири и Дальнего Востока), драгоценных металлов (Магаданская область, Чукотский АО); субъекты, где располагаются смежные и перерабатывающие предприятия (Нижегородская, Калужская и другие области); важнейшие регионы транзита (Ленинградская и Калининградская области, Краснодарский и Приморский края); регионы с экспортными отраслями лесной и целлюлозно-бумажной промышленности, но до конца неразделенными между крупнейшими бизнес-группами (Архангельская, Иркутская области). При этом территориальная экспансия интегрированных бизнес-групп способствовала консолидации местного предпринимательского сообщества в крупные региональные холдинги и построению институциональных форм взаимодействий с органами власти [12].

Вышеперечисленные факторы структурировали региональное пространство властных отношений и определили доминирующее положение объектов лоббистской деятельности корпораций, ключевыми из которых являются органы исполнительной и законодательной власти.

Мониторинг лоббистской деятельности «Центра по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти» [20] демонстрирует, что конкретные точки доступа в структуре исполнительной власти субъекта РФ для корпораций определяются целями групп давления и кругом вопросов, которые относятся к компетенции каждого органа власти. Собственно и внутренняя организационная структура исполнительной власти зависит от приоритетных направлений социально-экономического развития региона. Например, в структуре исполнительных органов государственной власти Московской области, помимо Министерства экономики действует Министерство внешнеэкономических связей, Министерство промышленности и науки, Министерство сельского хозяйства и продовольствия; в Астраханской области – это Министерство экономического развития, министерство промышленности и природных ресурсов, Министерство международных и внешнеэкономических связей, Министерство спорта и туризма; Министерство сельского хозяйства и т.д. Как правило, ключевыми

являются департаменты экономического профиля, с некоторой их дифференциацией в зависимости от отраслевой спецификации.

Технологии лоббирования в департаментах экономической направленности представлены институционализированными формами. Одной из технологий, получившей широкое распространение в последние пять-шесть лет, является привлечение крупного бизнеса к стратегическому планированию социально-экономического развития территории. Оно включает в себя: согласование групповых интересов внутри сообщества; инвентаризацию реальных ресурсов, ограничений и благоприятных факторов; определение реально осуществимых задач и целей; формирование программ и планов действий. Примером планирования стратегии социально-экономического развития может послужить разработка стратегии развития и размещения производительных сил до 2015 г., которая существует в рамках реализации программы губернатора Свердловской области «Сбережение народа» [9]. Программа разработана как по территориям, так и по отраслям с участием представителей крупного бизнеса.

Косвенной формой лоббирования является практика взаимных консультаций, совместной разработки бизнесом и властью проектов, различные виды экспертизы, организация круглых столов и научно-практических конференций [14]. Субъектами лоббистской коммуникации при разработке стратегий/концепций социально-экономического развития могут выступать экспертные советы с участием бизнеса при главе субъекта РФ и исполнительных органов власти или профессиональными лоббистскими организациями, такими как аналитические и консалтинговые агентства [24]. Анализ существующих концепций/стратегий позволяет выделить не только основных экономических субъектов, но и социально-экономические кластеры, по которым будет развиваться в перспективе регион. Например, в концепции социально-экономического развития Санкт-Петербурга ключевыми являются направления по усилению внешней торговли и внешних инвестиций за счет участия Санкт-Петербурга в международных проектах и программах; а также продвижение выгодных Санкт-Петербургу вариантов развития транспортных коридоров.

Стратегическое позиционирование экономической деятельности корпораций на региональном, национальном и международном уровнях с помощью сотрудничества с исполнительными органами субъекта РФ осуществляется в рамках маркетинга территории. Лоббистские технологии в рамках маркетинговых стратегий развития территории проявляются в открытой форме. Их суть заключается в обеспечении информационной открытости путем предоставления всем заинтересованным лицам стратегической информации о регионе; координации действий по региональному развитию с торгово-промышленной палатой и местными банками; использовании средств массовой информации, формирующих четкое представление о будущем, включая желательный тип экономики и пути ее создания; применении методов коммерческого маркетинга для привлечения новых экономических агентов в регион и, прежде всего стратегических инвесторов [23]. «Точкой пересечения» в маркетинге территории общих интересов бизнеса и власти являются мероприятия, направленные на повышение инвестиционной привлекательности регионов. Ярким примером тому являются экономические форумы в Санкт-Петербурге и Сочи, участие в международных выставках, например, «Зеленая неделя» в Берлине. В этих проектах бизнес заинтересован в международных рынках и иностранных инвестициях. Мотивация же участия в таких проектах со стороны региональных властей обусловлена потребностью играть более заметную роль в общественной жизни страны, что возможно с помощью концентрации успешных результатов в социально-экономической сфере, в том числе и в повышении инвестиционной привлекательности региона.

Лоббирование структур исполнительной власти зачастую происходит параллельно с давлением на соответствующие профильные комитеты и комиссии региональных парламентов. Например, результатом депутатских слушаний по теме «О тарифах на электроэнергию, утвержденных для потребителей Пермского края на 2008 г.» Законодательного Собрания Пермского края в феврале 2008 г. стало создание

регионального экспертного совета по тарифной политике. Предложение было инициировано депутатом и управляющим директором ОАО «Пермэнерго» О. Ждановым [3].

Другим типичным объектом лоббирования стали департаменты по строительству (названия варьируются в зависимости от субъекта РФ) для давления мощного строительного лобби, которые стали все активнее начинать отстаивать свои интересы в связи с бурным развитием строительного комплекса в регионах России. Основной причиной подъема строительного лоббизма является запуск приоритетного национального проекта «Доступное жилье». Для строительных компаний, участвующих в реализации проекта, предметом лоббистской деятельности на региональном уровне становятся снижение налогов для застройщиков, таможенных пошлин и цен на землю, увеличение финансирования в региональных и муниципальных бюджетах.

Лоббистский потенциал данных объектов лоббирования увеличивается в тех регионах, где возникает необходимость строительства объектов в особых экологических, историко-архитектурных и экономических зонах. Это способствует усилению подразделений департаментов/министерств, отвечающих за выдачу лицензий на застройку. В Санкт-Петербурге уже в течение длительного времени существуют конфликты, которые разворачиваются вокруг градостроительной политики города [2; 22]. Суть конфликтных ситуаций заключается в том, что, несмотря на жестко очерченные охранные территории в исторической зоне города, корпорации находят «лакуны» для строительства новых объектов, нарушающих архитектурный облик Санкт-Петербурга, входящий в список культурных наследий ЮНЕСКО. При этом схема лоббирования на строительство новых объектов проста: инвесторы проводят необходимую историко-культурную экспертизу, а чиновники – разрешающие документы.

Важно отметить, что перечисленные органы исполнительной власти субъектов РФ не единственные в списке «точек доступа» лоббистов. Традиционно высока роль ведомств, проводящих приватизационные конкурсы, отвечающих за государственный заказ и осуществляющих контрольно-счетные функции.

Однако при столь сильных ресурсных позициях исполнительных органов власти для корпоративного лобби сохраняется интерес к законодательным органам власти, который обусловлен тем, что обращение к исполнительной власти позволяет быстро решить конкретный вопрос индивидуального характера, в то время как обращение к региональным парламентам дает возможность отстоять общие интересы в долгосрочной перспективе. Согласно А.Е. Чириковой, региональные парламенты все в большей степени представлены корпоративным бизнесом, вынужденным защищать свои интересы, и в некоторых регионах ему принадлежит до 70 % депутатских мандатов [26]. Внедрение агентов влияния в региональные органы государственной власти позволяет компаниям с помощью встроеного лоббизма оказывать постоянную поддержку инициативам материнской структуры и принимать участие в формировании повестки рассматриваемых вопросов. Одним из самых ярких примеров является Липецкая область, где на всех уровнях власти работают выходцы из Новолипецкого металлургического комбината [11].

Однако следует отметить, что лоббирование экономических интересов в региональном парламенте – весьма противоречивый процесс. Влияние одного депутата на законодательный процесс мало, а объединение конкурирующих между собой в одной отрасли позиций крупных корпораций практически невозможно. Также большинство законодательных инициатив на деле исходит от исполнительной власти. Поэтому представительство в Законодательных Собраниях является определенной страховкой при давлении на принятие решений в исполнительных органах.

Отдельные корпорации используют как технологию лоббирования своих интересов взносы в избирательные фонды депутатов всех уровней, оказывая тем самым не прямое давление на парламентариев, которые вынуждены будут прислушиваться к позиции компаний, чтобы продлить жизнь инвестиций в свою политическую карьеру.

Усиление партийной составляющей в деятельности парламентов определило значимость для групп давления руководителей фракций, которые способны решить судьбу прохождения законодательной инициативы. Также многое зависит и от со-

трудников аппарата Законодательного Собрания – управления секретариатом и организационные управления. Они могут влиять на различные технические и процедурные вопросы, скорость внесения и прохождения законопроекта и т.д.

Формы (прямые, косвенные, теневые) и технологии корпоративного лоббизма зависят не только от объекта лоббистской деятельности, в данном случае законодательных и исполнительных органов власти, но и от ее субъектов. Субъектами лоббизма являются ключевые, организационно сформировавшиеся акторы, оказывающие давление на власть с целью принятия нужных для себя решений. Такими субъектами корпоративного лоббизма на региональном уровне выступают отраслевые союзы и ассоциации, транснациональные корпорации и корпорации федерального уровня, местные холдинги, отдельные предприниматели или влиятельные в отрасли индивиды.

Действенными механизмами защиты экономических интересов являются предпринимательские ассоциации и торговые палаты. В Краснодарском крае на данный момент проводится эксперимент, направленный на развитие приоритетных направлений деятельности системы торгово-промышленных палат. «Распоряжением губернатора властям на местах предписано, в обязательном порядке привлечь специалистов ТПП к участию в разработке проектов законов и других нормативно-правовых актов, касающихся развития предпринимательской деятельности и внешнеэкономических связей на территории Краснодарского края» [21].

Важно, что ассоциации и общественные объединения бизнеса открывают каналы доступа к информации, которая является необходимой для цивилизованного лоббирования экономических интересов. Примером может служить создание информационных ресурсов в Иркутской области, Пермском, Краснодарском и Хабаровском краях, которые содержат данные о конкурсах, государственных заказах, банках, инвестиционных фондах, программах предоставления грантов, фирмах, оказывающих профессиональные услуги [1].

Таким образом, общероссийские политические и социально-экономические факторы структурировали региональное пространство властных отношений и определили доминирующее положение региональных органов исполнительной и законодательной власти как объектов лоббистской деятельности корпораций. Ключевыми «точками доступа» для корпоративного лоббизма в структуре исполнительной власти стали департаменты экономического профиля (в зависимости от отраслевой спецификации), строительства и энергетические комиссии. Разнообразие институционализированных форм лоббирования корпоративных интересов в органах исполнительной власти является индикатором сложившейся системы партнерства во взаимодействии власти и бизнеса. Технологии лоббирования в законодательных органах осуществляются неформальными группами, которые преимущественно отстаивают общие интересы корпоративного сектора в долгосрочной перспективе, при существенной поддержке политических партий. Коллективные технологии лоббирования интересов способствуют формированию нового качества взаимоотношений бизнеса и власти, в которых экономические субъекты заинтересованы в создании условий, обеспечивающих защиту прав собственности и совершенствование корпоративного управления, выравнивание условий конкуренции, дерегулирование экономики, улучшения информационного обеспечения бизнеса. Технологии лоббирования интересов отдельных компаний на уровне регионов связаны с конкретными представителями крупных корпораций – транснациональными корпорациями, корпорациями федерального уровня и местными холдингами, носят точечный характер, нацелены на решение конкретных проблем компании, что в целом способствует успешному развитию данного бизнеса. В условиях современного финансового кризиса, в первую очередь влияющего на экономическую жизнедеятельность корпораций, лоббистские ресурсы последних имеют определяющее значение, а значит, технологии лоббистской деятельности будут трансформироваться, приобретая не только институционализированные, но и коррупционные формы.

Библиографический список:

1. *Белобродов, С.* Особенности лоббирования посредством компьютерных сетей / С. Белобродов // Лоббист. – 2007. – № 3. – С. 68.
2. *Город хочет* внести ясность в систему строительства в историческом центре Санкт-Петербурга. – Режим доступа: http://www.lawlinks.ru/view_data.php?id=18270, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
3. *Депутаты* ЗС Пермского края предлагают создать экспертный совет по тарифной политике. – Режим доступа: <http://www.nr2.ru/perm/164803.html>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
4. *Зубаревич, Н. В.* Крупный бизнес в регионах России: территориальные стратегии развития и социальные интересы / Н. В. Зубаревич. – М., 2005. – С. 34–40.
5. *Зубаревич, Н.* Изменение роли и стратегий крупного бизнеса в регионах России / Н. В. Зубаревич // Региональные процессы в современной России: экономика, политика, власть : сб. ст. – М., 2003. – С. 80–85.
6. *Зудин, А.* Неокорпоративизм в России? (Государство и бизнес при В. Путине) / А. Зудин // Pro et contra. – М., 2001. – Т. 6, № 4.
7. *Крыштановская, О. В.* Анатомия российской элиты / О. В. Крыштановская. – М., 2004. – С. 5.
8. *Кынев, А. В.* Политические партии в российских регионах через призму региональной избирательной реформы / А. В. Кынев // Полис. – 2006. – № 6.
9. *Левин, А. Ю.* Имидж Свердловской области: опыт формирования / А. Ю. Левин. – Режим доступа: <http://www.pg.ru>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
10. *Лихтенштейн, А. В.* Федерализм и партия власти: география распределения электоральной поддержки / А. В. Лихтенштейн // Политическая наука «Избирательный процесс в России и во Франции». – 2005. – № 2.
11. *Лоббизм ЦФО: анализ, мониторинг, информация* // Лоббист. – 2009. – № 1. С. 100.
12. *Мирошниченко, И. В.* Практики политического представительства корпоративного бизнеса на региональном уровне / И. В. Мирошниченко, С. А. Фомин // Человек. Сообщество. Управление. – 2008. – № 1. – С. 31–46.
13. *Мунин, А. А.* Новые правила для большого бизнеса, продиктованные логикой правления В. В. Путина / А. А. Мунин. – М. : ЦПИ, 2002.
14. *Новые* векторы развития машиностроения. – Режим доступа: http://www.midural.ru/midural-new/news/page_news286.htm, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
15. *Олимпийское строительство* в Сочи одна из главных проблем экологии в России. – Режим доступа: <http://www.sochi.ru/news/newspage=8?id=10405>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
16. *О Программе* сопровождения и реализации инвестиционных проектов Краснодарского края на 2004–2005 гг.: Распоряжение главы администрации края от 4 марта 2004 г. № 263-р // Данные департамента инвестиций и проектного сопровождения Краснодарского края, текущий архив.
17. *Панов, П. В.* Реформа региональных избирательных систем и развитие политических партий в регионах России: кроссрегиональный сравнительный анализ / П. В. Панов // Полис. – 2004. – № 6.
18. *Петров, Н.* Федерализм по-российски / Н. Петров // Pro et contra. – М., 2000. – Т. 5, № 4.
19. *Проект* федерального закона «О правовых основах лоббистской деятельности в Федеральных органах государственной власти» № 97801795-2, вносится депутатами Государственной Думы В. И. Зоркальцевым, Г. Н. Махачевым и А. В. Чуевым (внесен 26.12.2000); Федеральный закон «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» вносится депутатами Государственной Думы Б. Б. Надеждиным, Б. Е. Немцовым, И. М. Хакамада. – Режим доступа: <http://www.Lobbying.ru>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
20. *Режим доступа:* «Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти» <http://www.Lobbying.ru>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.

21. *Сатаров, Г.* Как защищаться от проблем при общении с чиновниками / Г. Сатаров, С. Пархоменко, Д. Крылова, Ю. Ростовикова // Лоббист. – 2008. – № 3. – С. 55.
22. *Северов, М.* Зона больших денег / М. Северов. – Режим доступа: <http://www.kadis.ru/daily/index.html?id=20528>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
23. *Стратегическое* социально-экономическое развитие города и региона. – Режим доступа: <http://kirgach.oaokiz.ru/obzor/spkkirgach/3.php>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
24. *Стратегия* социально-экономического развития Иркутской области на долгосрочную перспективу до (2020 года). – СПб. : Центр стратегических разработок «Северо-Запад», 2007.
25. *Фомин, С. А.* Крупная корпорация в региональном политическом процессе : дис. ... канд. полит. наук / С. А. Фомин. – Краснодар. – 2008. – С. 126.
26. *Чирикова, А. Е.* Региональные парламенты: ресурсный потенциал и неформальные правила политической игры / А. Е. Чирикова ; под ред. А. В. Дуки // Власть и элиты в российской трансформации. – СПб., 2005. – С. 196–197.
27. *Шевцова, Л.* Президент Путин оформляет собственный политический режим: что из этого следует / Л. Шевцова // Pro et contra. – М., 2004.

ИНФОРМИРОВАНИЕ НАСЕЛЕНИЯ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ: МЕТОДОЛОГИЯ ИЗУЧЕНИЯ И АНАЛИЗА ПРОЦЕССА РЕАЛИЗАЦИИ

В.В. Элеменкина
(Россия, г. Астрахань)

Ключевые слова: Государственная информационная политика, социальная информация, политическая коммуникация, информационное взаимодействие власти и общества, информационный процесс, доступ к информации.

Key words: State informational policy, social information, political communication, informational interaction between the authority and society, informational process, information access.

В процессе реформирования современной российской политической системы существенно изменилась модель взаимодействия власти и общества, и, как следствие, система государственной информационной политики. Стратегия ее развития заключается в реализации политического и ресурсного потенциала постиндустриального развития страны, обеспечении конкурентоспособности, повышении качества жизни граждан, совершенствовании системы государственного управления на основе использования информационных технологий. Определены конкретные показатели, согласно которым оценивается степень реализации стратегии. В международных рейтингах в области информационного развития Россия должна находиться в числе 20 ведущих стран мира, а по уровню доступности национальной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры – в десятке лидеров. Доля отечественных продуктов и услуг в объеме внутреннего рынка информационных и телекоммуникационных технологий должна превышать 50 %, а доля исследований и разработок в сфере информационных и телекоммуникационных технологий в общем объеме НИ-ОКР, осуществляемых за счет всех источников финансирования, – не менее 15 % к 2010 г. и 30 % к 2015 [10, с. 1]. Данная стратегия становится основой для разработки концептуальных, программных и иных документов, определяющих задачи и приоритеты деятельности органов власти в области развития информационного общества.

Важнейшим направлением государственной информационной политики является информирование населения о деятельности органов власти. Эффективность данного процесса предопределяет качество последующих управленческих решений, сти-