

БИЗНЕС-СРЕДА

Е. А. Левина

преподаватель Государственного университета — Высшей школы экономики (Москва)

КАДРОВЫЙ ЛОББИЗМ: ХОРОШО ИЛИ ПЛОХО?¹

Введение

Тема лоббирования (и, в частности, кадрового лоббирования) неоднократно поднималась в работах зарубежных, преимущественно американских и европейских, ученых. Однако в своих работах зарубежные ученые делали основной акцент на анализе функционирования лоббистских институтов применительно к развитым западным обществам. Между тем и в переходных обществах, таких как Россия и страны Восточной Европы, лоббирование играло не просто важную, а ключевую роль.

Именно лоббированием тех или иных экономических интересов правящей элиты обусловлены многие процессы, которые протекали в России с начала 1990-х гг. При этом зачастую лоббирование, а иногда и банальный подкуп прикрывались защитой интересов демократии и реформ. По данной теме в России имеется ряд аналитических работ². Но интереснейшим для науки материалом, накопленным за прошедшие 15 лет, является огромное число прецедентов, о которых можно узнать из открытой печати, куда они попадали с санкции руководителей конкурирующих бизнес-групп.

В статье рассматриваются две взаимосвязанные проблемы. Первая — лоббирование при назначении на должность как таковое, его формы и их влияние на общественные процессы, вторая — легализация лоббистской деятельности, ее выгоды и издержки, зарубежный опыт. Основным инструментом исследования, применяемым в статье, стал «case study». В ходе изучения кадрового лоббирования как экономико-политического феномена анализировались возможные выигрыши и издержки участников лоббистских схем. Под участниками подразумеваются группа интересов, ответственное лицо, принимающее решение, претендент на должность, лоббист и общество как целое.

История вопроса

Лоббирование представляет собой очень древнее явление. Влияние групп политических или экономических интересов при выдвижении определенных фигур на ключевые должности во властных структурах имело место и в античности, и в Средние века, и в СССР. Изменялось только институциональное оформление подобной деятельности. Если в СССР основой лоббистского потенциала являлся административный ресурс, то в России, начиная с конца

¹ Работа выполнена в рамках исследования, поддержанного Научным фондом Государственного университета — Высшей школы экономики (договор № 289/10—04).

² Например, (Яковлев, 2003), (Левин, Левина, 2004) и др.

1980-х гг., все большее значение приобретали финансовые ресурсы. Только в середине 1990-х речь пошла о легализации данной деятельности.

По сути своей легализация лоббизма означает придание данной деятельности статуса облагаемого налогами бизнеса. Такое стремление уйти от понимания лоббизма как чего-то таинственного, по сути своей закулисного и не поддающегося контролю, пришло в Россию из западных юридических практик. Первыми на этот путь встали США. Необходимость легализации лоббизма, а также все сопутствующие дискуссии на тему, что вообще означает лоббизм, начались в этой стране еще в начале XX в. Закончились они принятием в 1946 г. Федерального закона о регулировании лоббизма.

В России проблема легализации лоббирования практически не поднималась на уровне законодательной и исполнительной властей. Традиционно оно рассматривалось как незаконная деятельность. Единственная попытка принять закон «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» была предпринята Государственной Думой в 1995 г. Она не увенчалась успехом, так как не набрала достаточного количества голосов для принятия в первом чтении (Автономов, 2004, с. 39).

Суть и формы лоббизма

Прежде чем задаться рядом ключевых вопросов по сути исследования, попробуем провести некоторые рассуждения о сути лоббизма. Что вообще означает термин «лоббирование», каковы масштабы явления в современной России, что, наконец, такое группа интересов? Одинаковы ли лоббистские механизмы в стабильных обществах и переходных обществах, каковыми еще недавно были страны Восточной Европы и Россия? Можно ли, скажем, рассматривать согласование интересов при формировании правительства Е. Гайдара, которым занимался А. Головкин (Степанов, 2004) как классическое лоббирование?

Ссылаясь на мнение британского эксперта К. Кумса, А. П. Любимов приводит два наиболее часто встречающихся в западной литературе определения лоббизма: «лоббизм — это реализация права каждого гражданина обращаться с ходатайством к своему правительству» и «лоббизм — это профессиональная деятельность либо сотрудников, либо специальных консультантов, нанятых компаниями, деловыми и профессиональными ассоциациями, профсоюзами и прочими группами, для представления интересов этих организаций в процессе формирования государственной политики» (Любимов, 1998, с. 15).

Американские юристы определяют лоббистов как людей, «занимающихся бизнесом и убеждающих законодателей принимать законы, которые являются желанными, и отклонять те из них, которые не являются желанными, ..., в своих интересах либо в интересах своих клиентов» (Любимов, 1998, с. 15).

Таким образом, группа интересов — это совокупность людей (в частном случае один человек), которая осознает возможность получения выгоды для себя при изменении существующей законодательной ситуации или расстановки сил во власти в определенном направлении. Следовательно, целью группы интересов становится придать процессу изменения нужное направление, а иногда и инициировать сам процесс изменений. В самом широком смысле слова лоббирование и есть те действия, которые предпринимает группа интересов для придания процессу нужного направления. Если опираться на это определение, то лоббирование как явление пронизывает все сферы общества. Если же попытаться как-то конкретизировать понятие «лоббирования», то из него можно выделить разные формы.

Даже не включая в это понятие банальный подкуп, форм все равно можно насчитать довольно много. Это и лоббирование при внесении в парламент нового законопроекта, при слияниях и поглощениях, при распределении бюджетных средств и при назначении на должность. Каждая форма лоббирования имеет свои особенности, свои проявления и свои механизмы реализации. В данной

статье наиболее пристальное внимание уделяется последней из перечисленных форм — лоббированию при назначении на должность.

Делегирование полномочий

Откуда взялась проблема лоббирования при назначении на должность? Зачем некоему ответственному лицу, принимающему решение о назначении претендента на должность, вообще понадобилось назначать кого-то на эту должность? Ведь он мог оставить исполнение обязанностей, которые относятся к этой должности, за собой. Ответ очевиден: ответственное лицо ищет специалиста, который обладал бы большей информацией и смог бы лучше решать вопросы определенного класса. То есть делегирование полномочий — это способ устранить неполноту информации. Однако тот человек, которому делегируются полномочия, помимо того, что обладает большим профессионализмом в ряде вопросов, как правило, еще и связан с определенной группой интересов.

Группы интересов обычно связаны с какими-либо отраслями или группами отраслей, поэтому они знакомы с проблемами отрасли изнутри. Если в верхах обсуждается какая-либо новая политическая, экономическая или налоговая мера, касающаяся отрасли, то группы интересов прекрасно знают не только, какое решение наиболее целесообразно именно для них, но и какое решение действительно оптимально для отрасли в целом.

Претендент, будучи посредником между ответственным лицом, который вообще не знает проблем отрасли, и группой интересов, которая очень хорошо знает проблемы отрасли, обладает необходимым количеством знаний для обеспечения связи ответственного лица и отрасли. Кроме того, претендент хорошо знает лоббистский потенциал продвигающей его группы. При условии, что лоббируемое группой решение положительно¹ зависит от реальных потребностей отрасли, назначение претендента, хотя и чревато искажениями, все же целесообразно.

Эта проблематика хорошо рассмотрена в работе Рэндольфа Слуфа (Sloof, 2000), в которой моделируется ситуация делегирования полномочий. На основании построенной модели Слүф делает вывод, что делегирование полномочий целесообразно для устранения асимметрии информации. Но лояльность претендента на должность группе должна быть все же ограничена, поскольку, если он слишком сильно связан с группой интересов, то примет неоптимальное для общества решение, а если слишком слабо, то асимметрия информации не будет устранена.

Свойства кадрового лоббирования

Лоббирование при назначении на должность выполняет две основные функции: собственно целевую и побочную. Целевая функция состоит в продвижении на должность лица, в котором заинтересована определенная экономическая или политическая группа. Побочная (информационная) функция состоит в повышении информированности лица, принимающего решение, о характеристиках того или иного претендента на должность. Целевая функция повышает благосостояние определенной группы интересов, побочная функция косвенно увеличивает совокупное благосостояние общества², устраняя асимметрию информации и помогая принимать правильное решение³.

¹ Например, если отрасли требуется некоторая субсидия в размере t , а группа интересов лоббирует значение g и $g > t$, то положительная зависимость означает, что чем больше g хочет получить группа, тем большее значение t действительно требуется отрасли.

² Здесь не обсуждается вопрос количественной оценки общественного благосостояния.

³ Разумеется, эта функция присуща только «информационному» лоббированию. Подобная оговорка необходима, поскольку в отсутствие четких юридических формулировок под лоббированием зачастую понимают коррупционные схемы.

Информационная функция представляет особый интерес, поскольку именно раскрытие информации или повышение информированности лиц, ответственных за принятие решений, является одним из наиболее ярких аргументов в пользу легализации лоббирования как общественного явления¹. Чиновник не может быть одинаково хорошо информирован по всем вопросам, по которым ему надо принять решение. В частности, он может не знать качеств того или иного претендента на должность. Разумеется, чиновник может запросить официальную информацию об этом человеке. Может также получить некоторые дополнительные сведения от службы безопасности. Какую же тогда информацию чиновник может получить от лоббистов? Прежде всего он получит информацию о том, с какими группами экономических и политических интересов претендент действительно связан. Именно связь с определенными группами интересов может быть не очевидна из официальной характеристики.

Когда количество лоббирующих групп, которые стремятся провести своих претендентов на должность, достаточно велико, они в некоторой степени восполняют информационный пробел, создавая для чиновника информационную картину о реальных экономических и политических связях претендентов. Если бы политик проводил исследования силами своего ведомства, на это тратились бы средства налогоплательщиков. А так информационная картина формируется, не создавая дополнительного давления на бюджет (Кумс, 1994, с. 35).

Получив в свое распоряжение полную картину о связях претендентов, чиновник может посредством назначения представителя одной из групп усилить ту группу интересов, которую ему необходимо усилить, исходя из его собственных интересов, или решить какие-то стратегические задачи². Например, при назначении такого-то лица усиливается влияние нефтегазовой отрасли, а при назначении такого-то усиливается влияние автопрома и т. п. Иными словами, анализируя поступающие от лоббирующих групп сигналы, чиновник получает «пространство» для кадрового маневра в своих интересах.

На практике создание лоббистских организаций в России происходило по одному доминирующему сценарию, который проходил в два этапа. Первый этап относится к началу 1990-х гг. Он заключался в том, что чиновники, покидающие свои посты во властных структурах, создавали разного рода фонды и становились их руководителями. По информации О. Крыштановской: В. Бакатин — фонд «Реформа», Н. Губенко — Ассоциацию содействия культуре, В. Дурасов — Международный фонд приватизации и инвестиций, С. Колпаков — Международный металлургический союз, Н. Лаверов — фонд М. В. Ломоносова, И. Силаев — Межреспубликанский экономический комитет, В. Чирсков — Российскую внешнеэкономическую ассоциацию, В. Щербаков — Международный фонд «Интерприватизация» (Крыштановская, 2005(а)).

Поскольку ротация элит на протяжении 1990-х хоть и медленно, но все же шла, на втором этапе выжившие фонды уже искали себе представителей из вновь покинувших властные структуры чиновников. Таким способом обеспечивалась преемственность влияния данного фонда при различных конфигурациях элиты. Те фонды, которые сумели выжить на первом этапе и обеспечить преемственность влияния, становились сильными лоббистскими структурами. То есть в России создание крупных лоббистских структур наряду с преобразованием

¹ Вторым главным аргументом является некая общая установка на то, что лучше, когда максимальное число общественных явлений находится в правовом поле и регулируется легальными рыночными механизмами, нежели отдается на откуп криминальным и полукриминальным структурам.

² Хороший пример — замена И. Юсуфова С. Оганесяном на посту Федерального агентства РФ по энергетике. Ранее С. Оганесян был вице-президентом «Роснефти». Приход Оганесяна связывают с усилением позиций «питерской» группы политиков и стремлением реализовать ряд стратегических проектов по увеличению налогообложения нефтяных компаний, строительству трубопровода в Находку и т. п. (Сомов, 2004).

министерств в концерны и финансированием избирательных компаний, как показано в работе О. Крыштановской, было одновременно инструментом и следствием эскорпорации бывших чиновников (Крыштановская, 2005(б)).

Одним из ярких примеров усиления экономических групп интересов через назначение на должность стал приход Владимира Потанина в августе 1996 г. на должность первого вице-преьера Правительства РФ. Ранее, в начале 1990-х, им были созданы внешнеэкономическая ассоциация «Интеррос» и «Онэксимбанк». Созданы эти структуры были при помощи ряда тогдашних чиновников высшего ранга. В данном случае назначение на должность лица из крупного бизнеса не столько усиливало какую-либо отрасль, как, скажем, назначение Виктора Черномырдина на пост премьер-министра, а скорее вписывалось в саму стратегию власти по созданию самого крупного бизнеса. Вместе с ростом политического влияния того или иного «бизнесмена» росло экономическое влияние его группы, на деньги которой впоследствии финансировалось создание нужного общественного мнения перед выборами президента в 1996 г.

На тот момент институционализация низового лоббизма еще не произошла, и такая деятельность скорее носила верхушечный характер. Просто на основе согласования интересов определенный человек назначался «крупным бизнесменом», и созданная им группа раскручивалась с помощью обслуживания государственных денег (банками) и предоставления «режима наибольшего благоприятствования». Государственные активы же передавались в собственность этим группам через залоговые аукционы. В связи с залоговыми аукционами, о которых много говорится как о «разграблении государства», возникает вопрос справедливой цены. Действительно, по какой справедливой цене при отсутствии развитого фондового рынка должны продаваться предприятия (или на какую сумму акции должны передаваться в залог)?

На том этапе в России лоббирование посредством донесения информации о своих интересах, в частности, через экспертные советы и т. п., практически отсутствовало. Иными словами, информационная составляющая лоббизма была слабо выражена в силу высокого уровня срастания бизнеса и власти. Следовательно, информационная составляющая лоббизма нарастает по мере разделения бизнеса и власти. Причем такое разделение может возникнуть не только в результате принятого политического решения, но и просто как результат роста числа конкурирующих бизнес-групп.

Здесь возникает важный вопрос. Как влияет количество и потенциал лоббистов на качество информационной картины? Действительно ли с ростом числа лоббистов информированность ответственного за назначение лица существенно возрастает?

Предположим, существуют несколько групп с явно высоким лоббистским потенциалом. В этом случае информационная картина для ответственного лица складывается из личных консультаций и предоставляемых этими группами аналитических материалов в пользу своего претендента. Если групп интересов мало, то переработать предоставляемую информацию несложно. Учитывая, что информация хоть и тенденциозная, но разнонаправленная, ответственное лицо посредством сопоставления может сделать содержательные выводы. Если же количество лоббистов большое, то переработать предоставляемую ими информацию намного сложнее и, кроме того, ответственному лицу требуются помощники-эксперты, которые будут помогать ему это делать. Наличие помощников-экспертов, во-первых, удорожает для государства деятельность своего аппарата, а, во-вторых, сами помощники-эксперты становятся первыми объектами лоббирования. Если просуммировать возможные ситуации, то выделяются три основных класса: 1) как за, так и против конкретного назначения работает очень большое количество лоббистов; 2) за или против назначения работает небольшое количество сильных лоббистов; 3) существует явный перевес в количестве или потенциале лоббистов на одной из сторон.

Нет оснований утверждать, что в первом случае ответственное лицо действительно получит полностью адекватную информационную картину. Равно как нет оснований утверждать, что в третьем случае обязательно информационная картина будет искажена. Совсем другой вопрос: а нужна ли вообще ответственному лицу адекватная информационная картина, или он будет руководствоваться иными соображениями. Вот это уже зависит от тех наказаний, которые могут последовать со стороны общества за рентоориентированное поведение чиновников.

Уместно задаться вопросом: а вообще, повлияет ли конкуренция между лоббистами на качество предоставления ими информационных материалов и, соответственно, на уровень информированности ответственного лица? Никто из лоббистов не стремится дать объективную картину, а напротив, дать позитивную информацию в пользу своего претендента, а также и негативную информацию о претендентах-конкурентах. Следовательно, ответственное лицо может получить большое количество информации о негативных сторонах претендентов на должность. Таким способом он может оценить, какие угрозы с точки зрения его собственной функции полезности представляет назначение того или иного претендента. То есть конкуренция между лоббистами устраняет не всю асимметрию информации, а только в сфере негативных сторон претендентов.

Получив некую информацию о претендентах, которая важна с точки зрения его функции полезности, ответственное лицо должно отсортировать ее на предмет достоверности. Если у лоббиста есть репутация дающего правильную фактическую информацию, то степень доверия к его материалам и его мнению выше. Напротив, к неизвестному лоббисту доверия меньше, поскольку его информация требует проверки, которая сама по себе требует затрат. Соответственно, степень осведомленности о лоббисте также влияет на успешность лоббирования.

Перейдем к вопросу о том, исходя из каких соображений ответственное лицо принимает решение о назначении.

Второй вопрос: как успех лоббирования связан с функцией полезности ответственного лица?

Хорошим примером лоббирования при назначении на должность является выбор кандидатуры премьер-министра. Отставка Михаила Касьянова создала поле альтернатив для выбора нужной кандидатуры. Политологами рассматривалось несколько фамилий: Дмитрий Козак, Борис Грызлов, Александр Жуков, Виктор Христенко, Сергей Иванов, Алексей Кудрин и др. Структура интересов, по данным СМИ (Серова, Плиева, 2004), была примерно такой. Среди политически влиятельных чиновников Козак пользовался поддержкой «либералов», но против выступали некие сотрудники Кремля. Грызлова поддерживали силовики и «семейные», но переход его в премьеры ослаблял Единую Россию в Думе. Жукова поддерживало руководство Единой России. Христенко не поддерживался ни одной группой интересов. Иванов поддерживался ближайшим окружением президента, особенно силовиками. Кудрин поддерживался «питерскими либералами», но Греф был против. Так почему же Фрадков?

Вопрос решился с помощью рассмотрения различных компромиссов (Докучаев, 2004). В данном положении есть и группы интересов, и существенная информационная составляющая лоббирования. Группы интересов согласно данным СМИ это «либералы» и «силовики». Основной центр подготовки решения — Администрация Президента, которая также неоднородна. Она же — основная структура, в которой посредством взаимных консультаций (донесение информации) заключается соглашение. Компромиссы, исходя из которых принимаются решения, определяются стратегией В. В. Путина на поддержание определенного внутривнутриполитического баланса между «силовиками» и «либералами». Информация, о каких основных качествах претендента интересуется прежде всего: кого устраивает, а кого нет; каков опыт административной работы; с кем и когда работал; степень контролируемости (наличие компромата, чьи интересы и когда представ-

лял); административная гибкость (способность расставаться и даже поддерживать ликвидацию тех министерств и ведомств, которые более не нужны власти (Крыштановская, 2004)).

На этом этапе, помимо людей, наиболее приближенных к главе государства, на выбор кандидатуры могут повлиять и другие, более отдаленные от Кремля, группы интересов. И как раз на этом-то этапе и подключаются всевозможные лоббисты, экспертные советы, политологические форумы и подконтрольные СМИ. Они могут повлиять на результат? Во-первых, самим фактом обнародования структуры интересов, фактом вывода в поле публичного обсуждения закулисных противоборств. Во-вторых, выбросить определенную порцию компромата, причем совсем не обязательно на самих основных претендентов. С помощью компромата вполне можно надавить как на «силовиков», так и на «либералов».

Главная задача рационального политика — переизбрание или переназначение. Следовательно, политик или чиновник может столкнуться с проблемой: что выбрать. Поддержать ли ему кандидатуру, которая лоббируется группами с меньшими финансовыми ресурсами при условии, что поддержка отрасли, с которой связана эта кандидатура, может иметь больший общественный успех? Или же поддержать законопроект, который поддерживается группами с большими финансовыми ресурсами? Другими словами — это вопрос о структуре лоббистского потенциала, о том, что он вообще из себя представляет.

Группа интересов, которая желает видеть определенного претендента на определенной должности, должна убедить чиновника, принимающего решение, что именно лоббируемый претендент наилучшим образом соответствует данной должности. Группа интересов может использовать три главных аргумента: данный претендент компромиссная фигура в политических интригах; данный претендент наиболее профессионален в ряде вопросов; если этот человек будет назначен, группа пойдет на некоторые исключительно экономические уступки (например, ограничит рост цен на какую-нибудь продукцию в отрасли). В олигархической экономике такой торг вполне возможен и практикуется.

Все рассуждения, которые проведены выше, строились при предположении, что групп интересов, обладающих значительным лоббистским потенциалом, сравнительно немного. И действительно, для экономики, которая поделена между несколькими крупными интегрированными бизнес-группами (далее по тексту — ИБГ), это верно. Принимающему решение о назначении официальному лицу достаточно просто общаться с небольшим числом крупных групп интересов. Проведя консультации, он легко выясняет точки зрения каждой группы на назначение того или иного претендента, а затем, исходя из неких собственных соображений, взвесив плюсы и минусы различных решений, проводит назначение. Если оно проходит через коллегиальный орган, то расходы на лоббирование у всех групп интересов существенно возрастают. Так или иначе, но при малом числе групп интересов лоббизм как явление оказывает непосредственное влияние на структуру назначений.

При сравнительно малом числе групп интересов возникает один примечательный эффект. Особенно он заметен при смене элит. При тесной связи бизнеса и государства смена элиты означает для бизнес-групп, которые связаны с уходящей элитой, появление больших проблем. Основной проблемой становится припоминание новой властью старых «грехов» — неуплаты налогов, незаконных слияний и поглощений и т. п. Наиболее ярко этот эффект проявляется при низких темпах экономического роста и сохранении структуры ВВП, когда новых центров прибыли в экономике не возникает и остается только отнимать и делить. Эффект, о котором идет речь, можно назвать сигналами лояльности. Именно сигналы лояльности бизнес-групп становятся основной информацией, которую лоббисты пытаются донести до новой элиты, когда обсуждаются те или иные назначения.

С приходом правительства Фрадкова некоторые фигуры потеряли свои посты. Среди них Михаил Лесин, Фарид Газизулин, Георгий Кутовой. Аналогичные изменения произошли и в Администрации Президента. В связи с этим у некоторых представителей крупного бизнеса возникли опасения за судьбу своих активов, которые были получены при поддержке влиятельных чиновников во время правления Ельцина. Бизнесмены, почувствовавшие угрозу своим позициям (причем не обязательно от правоохранительных органов, а, например, от вступления в ВТО), постарались послать власти сигналы лояльности. Основная цель — сохранить своих людей во властных структурах.

Среди наиболее явных сигналов лояльности — призыв Потанина покаяться, возвращение Вексельбергом яиц Фаберже и доклад Дерипаски о необходимости борьбы с бедностью. Для Дерипаски сигнал лояльности не возымел эффекта, поскольку своих людей в правительстве он не увидел (Льдов, 2004). Таким образом, информация, которую доносят лоббисты (при малом числе как лоббистов, так и лоббирующих групп), может иметь различный характер в зависимости от спроса со стороны власти. Она может не иметь никакого отношения ни к профессиональным качествам, ни к эффективности работы того или иного претендента на должность. Чтобы лоббисты несли во власть информацию о профессиональных качествах претендентов, сама власть должна послать сигнал о спросе на такую информацию.

Совершенно другой случай, когда к лоббистской деятельности допущено огромное число независимых фирм, которые провозгласили эту деятельность основной в своих уставах, да и притом на абсолютно законных основаниях. Плюс ко всему над всеми ответственными за принятие решения о назначении лицами ведется жесткий контроль со стороны общественных институтов. При большом числе лоббистов на официальное лицо обрушивается огромный поток информационных материалов и экспертных оценок в пользу того или другого претендента на должность. Очевидно, что переработать такой объем информации за ограниченное время ответственное лицо просто не в состоянии, а принять решение необходимо быстро. И даже при большом числе лоббистов любое ответственное лицо понимает, за какими из претендентов стоят действительно влиятельные силы, степень влияния лоббизма на структуру назначения уменьшается.

Необходима ли легализация лоббизма?

Законодательное оформление лоббистской деятельности имеет одно важное теоретическое обоснование. Подобная деятельность может рассматриваться как реализация права граждан влиять на принимаемые в государстве решения. Граждане могут влиять на социально-экономическую ситуацию в стране либо через встречу со своими депутатами, либо через специальные организации, которые, пройдя определенную процедуру регистрации, получают право на донесение до властных структур информации от заинтересованных граждан.

Правомерно ли распространять право на донесение информации до чиновников на юридические лица, например ИБГ или профессиональные ассоциации? Можно поставить вопрос по-другому: а что вообще такое интересы отрасли, интересы компании, как связана экономическая эффективность функционирования отрасли с назначением ее представителя на определенные должности. Например, увеличилась ли экономическая эффективность нефтегазовой отрасли от назначения в свое время В. С. Черномырдина главой правительства? Или, быть может, такое назначение ухудшит положение других отраслей, не улучшив существенно положение отрасли, победившей в лоббистской гонке?

Кроме того, следует помнить, что понятие «представитель отрасли» весьма и весьма зыбко. Дело заключается в том, что внутри любой корпорации или даже целой отрасли идет внутренняя борьба за власть и назначение на должность

определенной «отраслевой» фигуры — это не просто усиление отрасли, а усиление именно определенных групп интересов внутри отрасли. И далеко не всегда усиление этой группы означает усиление самой отрасли. Зачастую подобное назначение может приводить просто к деградации и развалу в первую очередь самой отрасли.

Но самый главный вопрос: как все вышесказанное о неоднозначности «отраслевого» назначения связано с легализацией лоббирования и принятием закона о лоббировании? Нужно или нет законодательное оформление этой деятельности, сможет ли оно решить хотя бы часть обозначенных выше проблем? С одной стороны, вроде бы хорошо, когда все экономические процессы протекают в легальной плоскости, когда возможен их мониторинг и при необходимости применение корректирующих мер.

С другой — существуют серьезные аргументы против всеобъемлющего контроля государства над действиями экономических агентов. Действительно, если лоббист получает доходы за свою деятельность, то, так или иначе, он должен их задекларировать и заплатить с них налог. Какая с точки зрения налогообложения разница, задекларирует он их как гонорары за, скажем, написанную книгу, как плату за консультационные услуги или прямо как оплату услуг лоббирования? Весомым же аргументом в пользу легализации лоббизма является возможность ежегодного раскрытия информации об этой деятельности и, как следствие, повышение доверия экономических агентов к органам власти.

Рассмотрим простой пример. Допустим, у нас принят закон о лоббировании, все лоббисты должны проходить регистрацию, которая открывает им доступ к официальным лицам, а по окончании отчетного периода все зарегистрированные лоббисты в установленном порядке раскрывают информацию о потраченных на лоббирование средствах. Сможет ли это улучшить эффективность кадровой политики? По окончании отчетного периода аналитики могут исследовать объем средств, потраченных на лоббирование в интересах тех или иных лиц. В результате анализа будут сделаны выводы, что такой-то чиновник или коллегиальный орган принял решение о назначении такого-то лица, причем лоббисты затратили для этого столько-то средств.

Пусть теперь деятельность назначенного лица привела к развалу в отрасли. Сразу поднимается информация того периода, когда происходило назначение, и говорится, что тогда-то и тогда-то такой-то назначил такого-то и столько-то было потрачено на лоббирование. Но ведь даже если не известно, сколько было потрачено средств на лоббирование, все равно точно известно, кто ответствен за назначение не справившегося с работой лица. Получается, что если в обществе чиновник отвечает за неверные назначения, то, сколько средств было истратчено на лоббирование, вообще не важно.

Учитывая, что вместе с легальным лоббированием продолжит свое существование и нелегальное, необходимость легализации этой деятельности довольно сомнительна. Тогда возникает вопрос: а не является ли желание провести закон о лоббировании само результатом лоббирования? Чтобы ответить на него, рассмотрим историю прений вокруг так и не принятого закона.

«За» и «против» Закона

Встречи граждан с депутатами традиционно рассматривались в России как неотъемлемая часть демократического процесса, но с юридическими лицами все обстояло намного сложнее. Как только из СМИ или Интернета становилось известно, что тот или иной политик, руководитель фракции в Государственной Думе (а также руководитель крупного издания или известный журналист) встречался с представителем или руководителем ИБГ, то сразу устанавливалось мнение о его «покупке». В глазах политологов и журналистов он сразу становился человеком Потанина, Березовского, Гусинского и т. д. При этом такая

связь априорно воспринималась обществом с негативным оттенком. Циркулирующие из газеты в газету, из журнала в журнал непроверенные слухи и домыслы о представительстве интересов ИБГ теми или иными известными людьми сильно раздували масштабы лоббирования как явления.

В связи с этим некоторые российские политики и юристы решили перенять опыт законодательства западных стран и легализовать лоббистскую деятельность. Аргумент и в России, и на Западе использовался один и тот же — снять с лоббизма покров таинственности, увеличив тем самым доверие общественности к власти. Для этих целей, по аналогии с европейским и американским образцами, был составлен и вынесен на обсуждение в ГД проект закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (далее по тексту — Закон).

В проекте Закона в качестве одной из целей декларировалось: «легализация и правовое регулирование взаимодействия юридических лиц и их представителей, осуществляющих коммерческую и некоммерческую деятельность с федеральными органами государственной власти, представительства и продвижения в структурах власти отраслевых, региональных, корпоративных, общественных, частных и иных индивидуальных и групповых интересов» (Ст. 1, п. 1.1 проекта Закона).

Согласно проекту Закона лоббистом может выступать только физическое лицо, имеющее соответствующую лицензию, которое осуществляет безвозмездно или за вознаграждение лоббистскую деятельность в интересах третьих лиц. По мнению одного из разработчиков проекта Закона, основной его недостаток состоял в отсутствии четко прописанных прав лоббистов, которые стимулировали бы негосударственные лоббистские организации проходить процедуру официальной регистрации (Автономов, 2004, с. 39). Иными словами, прописав обязанности, не прописали права, а, следовательно, регистрация просто теряла смысл.

Действительно, в Законе только два основных права: право на получение открытой информации и право допуска в органы власти, встреч с депутатами, должностными лицами. Делается оговорка: «в порядке, установленном этими органами» (Ст. 8, п. 8.2 проекта Закона). Но этими правами обладает и обычный гражданин РФ. Плюс к перечисленному лоббисты могут создавать профессиональные ассоциации и обжаловать ущемление своих прав в суде. Последним правом также обладает любой гражданин.

Что касается обязанностей лоббистов, то регистрация предполагала регулярную отчетность. Требование регулярной отчетности всегда несет в себе опасность излишней бюрократизации и отъема времени. Вдобавок отчетность — всегда инструмент давления со стороны контролирующих органов. Зачем потенциальным лоббистам проходить регистрацию, когда в течение 1990-х гг. они и так вполне успешно осуществляли свою деятельность? То есть либо у регистрации должны быть существенные преимущества, либо должны вводиться суровые карательные меры за деятельность без лицензии. Второе явно трудно осуществимо (хотя штрафы и прописаны в проекте Закона), поскольку, во-первых, факт лоббистской деятельности трудно доказать, а во-вторых, лоббист обладает достаточными связями в высших эшелонах власти, чтобы предотвратить возможное преследование.

Помимо этого, действенность тех или иных санкций против нарушивших Закон лоббистов отличается в зависимости от типа общества. Если в обществе репутация — один из главных элементов успеха в бизнесе, то опубликование в открытой печати сведений, что такой-то лоббист нарушил Закон, означает конец его карьеры. Для обществ такого типа нет необходимости в драконовских карательных мерах против нарушителей. В тех же обществах, а Россия относится именно к обществам подобного типа, в которых даже опубликование компрометирующих сведений, как правило, не имеет ни юридических, ни карьер-

ных последствий, требуются более жесткие меры. Но они, по приведенным выше соображениям, наименее эффективны.

Итак, могло ли принятие подобного Закона помочь снять покров таинственности с лоббизма? Ответ — нет. Его принятие лишь увеличило бы государственный бюрократический аппарат. Единственно, чем на первом этапе могла помочь легализация, — это юридическая утряска определений ряда терминов. Позднее посредством доработок Закон вполне можно было бы улучшить с точки зрения баланса интересов негосударственных лоббистских организаций и потребностей общества.

Так как главный критерий качества любого закона — насколько он полезен для общества, насколько он повышает общественное благосостояние, закон о лоббизме должен оцениваться аналогично. Его главная функция с точки зрения общества — устранение асимметрии информации, т. е. донесение до принимающего решение лица (органа) достаточной информации для выработки правильного решения. Следовательно, грамотная доработка Закона действительно должна была бы стимулировать лоббистов исполнять свою информационную, сигнальную функцию. Но работать такой Закон может только в одном случае — если в обществе будет установлена неформальная практика, когда за встречей ответственного лица с представителями групп интересов вне официального регламента и вне официальной регистрации представителя как лоббиста неминуемо следует отставка. При одновременном расширении прав зарегистрированных лоббистов есть все шансы для перевода лоббистской деятельности в легальное русло. И еще одно дополнение. Закон должен предусматривать не только открытость сведений о сумме потраченных лоббистом в течение отчетного периода средств, но и о том, на лоббирование чего они были потрачены, а также о структуре расходов (на подарки столько-то, на аналитические материалы столько-то и т. п.).

Интересный, даже, наверное, беспрецедентный в российской действительности пример подала депутатская группа «Народный депутат», официально объявив о соглашении, заключенном с холдингом «Металлоинвест» с целью «сотрудничества в законодательной сфере». Речь идет о встречах и обсуждениях законопроектов, которые касаются холдинга. В обмен на это «Металлоинвест» обещает финансовую поддержку (в рамках закона) депутатской группе на выборах (Семенов, Буза, 2002). Данный пример, хотя и непосредственно не касается кадрового лоббизма, тем не менее представляет собой интересный прецедент для будущего законодательного оформления лоббистской деятельности.

Осталось ответить на вопросы, поставленные в самом начале наших рассуждений, о легализации лоббизма. Исходя из всего сказанного, можно ли утверждать, что легализация поможет назначению на должность именно лиц более профессиональных, а в случае «отраслевых» назначений будет означать действительно благо для отрасли, а не для отдельных групп интересов внутри отрасли? Ответ — да, но при одном важном упомянутом выше условии. Повторим его: только при существовании неформальной (или даже формальной) практики неминуемой отставки за неофициальную (вне официального регламента и Закона) встречу с представителями групп интересов. Если общественность будет знать, что все отношения официального лица и групп интересов прозрачны, а само официальное лицо будет знать, что общественность это знает, то цена ошибки будет для него намного выше.

При правильной формулировке Закона аналитики на основе раскрываемой в конце отчетного периода информации легко смогут сказать, что на лоббирование такого-то назначения пошли в совокупности такие-то средства (сумма средств, потраченных всеми лоббистами, поддерживавшими данного претендента на должность). В общей сумме потраченных средств расходы на аналитические материалы составляют такую-то долю, расходы на подарки такую-то, на встречи в ресторанах такую-то и т. п.

Если доля средств, потраченных не на аналитические материалы, будет явно завышена, то это будет свидетельствовать о том, что официальное лицо склонно принимать решение, основываясь не на информации, а на иных соображениях. Проанализировав информацию о назначениях, произошедших в отчетном году, рейтинговые агентства могут публиковать открытые рейтинги ответственных лиц с точки зрения того, чем они руководствуются при принятии решений. Если у ответственного лица оказывается низкий рейтинг, это должно быть сигналом заката его политической карьеры. Понимая все это, ответственные лица будут стремиться получать от лоббистов как можно больше именно аналитической информации. Сам же легальный лоббизм начнет осуществлять наиболее полезную для общества функцию — устранять асимметрию информации в схеме «официальное лицо — претендент на должность». Только в этом случае рост бюрократии при легализации лоббистской деятельности будет оправдан для налогоплательщиков.

Можно возразить, что описанная только что схема далеко не полна. Допустим, ответственное лицо не будет явным образом встречаться с представителями групп интересов, но ведь существуют и другие каналы общения, от простого телефона (прослушивание которого законодательно запрещено) или Интернета до предоставления каких-то льготных режимов для фирм, связанных с родственниками данного ответственного лица. Выходит, Закон не сможет это контролировать? Не станет ли возможным, что некая группа интересов наймет зарегистрированного лоббиста, который будет тратить некоторые средства на предоставление ответственному лицу аналитических материалов для создания впечатления, что именно на их основе он принимает решение о назначении. Одновременно с этим смогут заключаться какие-нибудь выгодные контракты с фирмами, в капитале которых участвуют родственники ответственного лица. Получится, что возникнет как бы «рынок» белого и одновременно «рынок» черного лоббирования. И именно на черном лоббистском рынке будут крутиться главные средства, тогда как общественности станет казаться, что все нормально и решение принимается на основе аналитических материалов? Спрашивается, перечеркивает ли сказанное только что все рассуждения о преимуществах легализации лоббирования для повышения его информационной составляющей? Ответ: и да, и нет. Просто есть совокупность плюсов и минусов. Допустим, действительно существуют два «рынка». Пусть ответственное лицо принимает решение о назначении. Затем конец отчетного периода и обязательное раскрытие информации. Выясняется, что решение было принято в пользу того лоббиста, который потратил меньше средств на лоббирование, чем другие. К ответственному лицу сразу возникают вопросы. Следовательно, тот лоббист, который тратит больше средств на черном рынке, должен потратить больше средств и на белом, чтобы принимающее решение лицо не подпало под подозрения. Здесь закон может поставить хороший барьер для нелегального лоббизма, а именно установить сроки, в течение которых зарегистрированные лоббисты могут предоставлять информационные материалы. Если сроки достаточно короткие, а лоббистов много, времени на согласование расходов на черном и белом лоббистских «рынках» просто не будет.

Правда, в качестве контраргумента ответственное лицо может сказать, что, несмотря на меньшие затраты, информационные материалы того лоббиста, в пользу которого он принял решение, более качественные, чем у того, чьи затраты формально больше. Следовательно, Закон должен предусматривать создание какого-то экспертного совета, оценивающего предоставляемые лоббистами информационные материалы. Но это сильно увеличит стоимость обеспечения функционирования данного Закона. Альтернатива — прописать в Законе право всем желающим знакомиться с предоставленными лоббистами информационными материалами (после окончания отчетного периода).

В начале рассуждений был поставлен следующий вопрос: а не может ли Закон сам быть результатом лоббирования? На практике результатом лоббирования может быть не идея Закона, как такового, а формулировки ряда его статей. Что же касается самой идеи Закона, то она до сих пор является предметом бурных дискуссий, как в научных так и в политических кругах, поскольку существует много «за» и «против» государственного регулирования лоббистской деятельности. Выше были перечислены условия, необходимые для того, чтобы подобный Закон работал на практике. Разумеется, существуют силы, в интересах которых — не учитывать в нем ряд существенных положений, и на этом этапе как раз и будет подключен их лоббистский потенциал.

В случае принятия закона возникнут вопросы оптимизации сроков предоставления отчетности как для служебного, так и для внешнего пользования. Также возникнет проблема установления оптимального размера платы за регистрацию и ее продление. С одной стороны, сумма регистрационных взносов от всех лоббистов должна покрывать расходы организации, занимающейся сбором и раскрытием информации. С другой — плата каждого лоббиста не должна быть высокой, чтобы не лишать стимула к регистрации мелких и средних лоббистов (Кумс, 1994, с. 37).

Завышенная регистрационная плата приведет к отсечению мелких и средних лоббистских фирм от возможности легального общения с политиками и чиновниками. Учитывая, что услугами таких лоббистских фирм пользуются в основном мелкие и средние компании, высокая плата отсечет их от возможности легально представлять свои интересы.

Легализация лоббизма и политические риски

Зададимся вопросом: как связаны уровень политического риска в государстве и легализация лоббистской деятельности? Как известно, страны с высоким политическим риском менее привлекательны для иностранных инвестиций. Если инвестиции и идут, то в те отрасли, где высока доходность при низких вложениях в высокие технологии. Для России отрасли с высокой доходностью — это главным образом нефть и газ.

Выше уже отмечалось, что если компаниям сложно прямо лоббировать свои интересы, то они могут это делать через политику (например, встречи избирателей с депутатами). Следовательно, с целью донести свои интересы до власти компании начинают вводить в политический дискурс «нужные» идеи примерно по такой схеме. Сначала эти идеи начинают циркулировать в определенных группах населения. Затем распространяются депутатами местных законодательных собраний (по результатам встреч с избирателями, бизнесменами и т. п.). Затем осторожно декларируются местной исполнительной властью. В зависимости от соотношения сил региональной и центральной властей подобная лоббистская акция может увенчаться успехом, а может быть и подавлена.

Из проведенного рассуждения можно заключить, что между прямой и косвенной формами лоббизма возникает эффект «сообщающихся сосудов». Если легальный лоббизм подавляется, то в стране начинается рост политической активности и под политическими лозунгами все яснее начинают просматриваться групповые интересы. Пример — события на Украине. При отсутствии строго регламентированной легальной лоббистской деятельности группы интересов с большими финансовыми ресурсами могут счесть более целесообразным профинансировать приход нужных фигур через обострение политической обстановки. Вывод: подлинная легализация лоббистской деятельности способна в долгосрочной перспективе привести к снижению политических рисков.

Можно спросить: почему финансирование политической нестабильности менее вероятно при отлаженной системе легального лоббизма? Все дело в том, что в развитых обществах, в которых только и возможен легальный лоббизм,

для расшатывания политической обстановки нужно наличие как минимум нескольких политически сильных фигур. Их повышенное финансирование при жестких ограничениях на вложения в предвыборные кампании быстро становится заметным и пресекается на законодательном уровне.

Что касается России, то следует помнить, что проблема политической нестабильности взаимосвязана с проблемой экскорпорации бывших чиновников из элиты. Если чиновники экскорпорируются через создание различных лоббистских ассоциаций, то они скорее сохранят лояльность действующей власти, нежели уйдут в оппозицию. Если же процесс экскорпорации не отлажен и одновременно имеется ряд недовольных действием власти крупных ИБГ, то соединение этих двух факторов способно сильно осложнить политическую обстановку. Стабилизация политической ситуации после ухода от власти Б. Ельцина во многом была связана как раз с тем, что отставные чиновники стали уходить не в оппозицию, а в различные лоббистские ассоциации (Крыштановская, 2005(а)).

Американский опыт легализации лоббизма

Закон о лоббистской деятельности действует в США с 1946 г. Его принятие проходило трудно. Целью закона стало желание уменьшить уровень коррупции в органах власти. Многие проблемы, связанные с легализацией лоббизма, которые возникли и продолжают возникать в России, в США известны еще с тех пор. Одной из ключевых проблем стало ограничение финансовых средств, которые могут быть потрачены организацией или физическим лицом на представление своих интересов. Правда, американский закон 1946 г. регулировал только так называемый прямой лоббизм — расходы самой организации по финансированию лоббистской деятельности. Непрямой лоббизм, т. е. затраты других организаций на лоббирование интересов данной организации оставались за его пределами.

Борьба за принятие нового закона в 1995 г. также носила ожесточенный характер. Прежде всего сама необходимость легализации лоббизма ставилась под сомнение. Демократическая партия выступала за принятие закона, Республиканская — против. Причина разногласий состояла в ответе на вопрос: стоит ли государству всеобъемлюще контролировать лоббистскую деятельность. Демократы — сторонники государственного контроля над социально-экономическими процессами дали положительный ответ. Их основной аргумент: повышение доверия народа к правительству. Противники «всеобъемлющего» государства — республиканцы — возражали: нет необходимости тратить деньги налогоплательщиков на очередное бюрократическое ведомство (Управление регистрации и публичного раскрытия лоббистской деятельности) (Зяблюк, 1996, с. 43).

Новый американский Закон о раскрытии лоббистской деятельности прояснил и конкретизировал ряд важных положений. В Законе дано четкое определение термина «охваченное должностное лицо исполнительных органов власти», т. е. лицо, способное принимать решения или влиять на их принятие. Соответственно, контакт (любое устное или письменное сообщение в интересах той или иной организации) с такими лицами представляет собой лоббистскую деятельность («лоббистский контакт»). Физические и юридические лица с точки зрения применения Закона не различаются. Определено понятие «клиента» как лица, нанимающего другое физическое лицо для осуществления лоббирования. При этом различаются «внутренние» (лица, состоящие в штате заинтересованной организации) и «внешние» лоббисты. Важным нововведением стало понятие «лоббистская фирма» — физическое или юридическое лицо, осуществляющее лоббистскую деятельность от имени клиента. Понятие «лоббистская фирма», которое ранее использовалось как политологический термин, с момента принятия Закона стало юридическим.

Зависимость претендента от лоббиста

Выше были рассмотрены основные свойства лоббирования при назначении на должность, влияние лоббирования на структуру назначений, а также проанализированы целесообразность легализации лоббистской деятельности и проект закона о лоббизме. Теперь пришло время поставить следующий вопрос, а именно: останется ли пролоббированный и назначенный на должность претендент верен продвигавшей его группе интересов на протяжении всего срока пребывания на должности.

Ответ будет зависеть от нескольких факторов. Предположим, в планы назначенного лица входит остаться на данной должности на протяжении не одного, а нескольких периодов. На протяжении первого срока пребывания в должности он обрастает сетью связей и взаимозависимостей с различными группами интересов. Он зависит от вышестоящего начальства, от политической ситуации в стране, от устойчивой работы своего направления. Сможет ли он в таком положении однозначно проводить в жизнь интересы лоббировавшей его группы?

Приведем простой пример. Предположим чиновник, которого назначили на должность, отвечает за осуществление поставок некоего товара в ряд регионов. Его назначение первично лоббировала ИБГ, осуществляющая поставки аналогичного товара, но в другие регионы. С назначением этого человека данная ИБГ планировала расширить поставки на регионы, которые находятся под его ответственностью. Однако на эти регионы осуществляет поставки другая ИБГ, которая обладает не меньшим влиянием и финансовыми ресурсами. В распоряжении чиновника имеется определенный административный ресурс для внедрения в эти регионы лоббировавшей его группы. Например, он может провозгласить демонополизацию поставок и стратегию на повышение конкуренции на рынках данного товара. В ответ та ИБГ, которая уже осуществляет поставки, может пойти тремя путями. Первый путь — предложить чиновнику сотрудничество. В результате сговора чиновник, делая вид, что отстаивает интересы лоббировавшей его группы, на деле стремится максимально растянуть сроки перехода к конкурентному рынку. Второй — опираясь на политику повышения конкуренции, начать поставки в регионы, на рынок которых поставляет товар лоббировавшая чиновника группа. В случае неуспеха первых двух путей в действие приводится третий — дискредитация самого чиновника.

Как будет действовать чиновник? Не оправдав ожиданий своего лоббиста, в следующем периоде (когда встанет вопрос о переназначении) он не сможет рассчитывать на его поддержку. С другой стороны, во время работы он вполне может сделать ставку на сближение с вышестоящим начальством и тем самым обеспечить себе поддержку собственно тех, кто будет его переназначать. Получив относительную независимость от своего лоббиста, он может пойти на сговор с конкурентом. Обратной стороной этого может стать потеря им репутации надежного представителя интересов, и ни одна группа в будущем не станет на него опираться. При этом он начинает маневрировать между различными интересами, превращаясь в часть сети взаимосвязей и взаимозависимостей. Именно по такому пути идет большинство назначенных посредством интенсивного лоббирования чиновников.

Складывается интересная картина. Выходит, если в экономике присутствует несколько крупных лоббистов, то структура назначений определяется лоббированием, но уже на уровне исполнения своих обязанностей взаимосвязь между назначенным лицом и лоббировавшей его группой размывается. Причина в том, что любой государственный чиновник высокого ранга обязан маневрировать между множеством интересов и сохранить верность одной группе он просто не в состоянии. Разумеется, лоббировавшая назначение группа может предусмотреть для чиновника ряд наказаний за нарушение договоренностей. В то же время чиновник, назначенный на должность и обладающий к данному мо-

менту административным ресурсом, также может предусмотреть определенные шаги по защите себя от прежде дружественной группы интересов.

В связи с этим возникает еще один вопрос: на какие затраты готова пойти группа интересов, чтобы провести на должность своего претендента? Для оценки размеров затрат на лоббирование группа интересов будет руководствоваться классическими методами оценки инвестиционных проектов. Если выгоды, которые может дать пребывание данного претендента в должности существенно превосходят затраты, то проект стоит осуществлять. Если же затраты сопоставимы с потенциальными выгодами, то, учитывая возможность оппортунистического поведения со стороны лоббируемого претендента, осуществлять проект не имеет смысла. Иными словами, если чистая приведенная стоимость (с учетом всех рисков) лоббистского проекта высока, его следует осуществлять. Причем самое важное для группы — достаточно правдоподобно оценить возможные выгоды и требуемые затраты. Размер затрат определяется уровнем должности, уровнем и структурой взаимосвязи ответственного лица и бизнеса (например, с какими фирмами он связан через родственников).

Примеры кадрового лоббизма

Один из первых примеров делегирования полномочий в постсоветской России — ввод в 1992 г. в правительство таких фигур, как Г. Хижа, В. Шумейко и В. Черномырдин. Данные фигуры были назначены как раз для устранения асимметрии информации и уменьшения политического противостояния между правительством и отраслями — военно-промышленным и топливно-энергетическим комплексами. Команда Е. Гайдара, которая представляла собой политическое правительство, поставленное для проведения макроэкономических реформ, подверглась сильному давлению со стороны отраслей.

В правительство входило много экономистов-теоретиков, которые имели определенное понимание того, что надо делать на макроуровне, но имели смутное представление о потребностях и проблемах двух основных отраслей. Введенные фигуры были как раз тем мостиком, который связал правительство и отрасли. Они были достаточно сильно связаны с отраслями, чтобы представлять себе их проблемы, и в то же время были достаточно политически гибкими, чтобы вписаться в правительство реформаторов. Политическая гибкость объяснялась еще и тем, что сами группы отраслевых интересов в результате проводимых реформ получили возможность приватизации активов, которыми они управляли.

Другой пример. «7 мая 1992 г. первым заместителем министра обороны, курирующим вопросы закупок вооружений, назначается гражданский чиновник — замдиректора Института США и Канады Андрей Косошин. Руководство ВПК связывает с его приходом надежды на возобновление полноценного госзаказа, считая, что Косошин сумеет найти компромисс между потребностями военных и возможностями правительства» (Минаева, 2003, с. 97). В данном примере полномочия делегируются не представителю ВПК, а гражданскому чиновнику. Ситуация не совсем классическая. Выбирается человек, не связанный профессионально с обороной, и ставится на ключевой для отрасли пост. Это означает, что лоббирование этого претендента группой военно-промышленных интересов основывалось на убеждении, что именно он сможет последовательно отстаивать интересы группы. Однако по каким-то причинам программа выдачи оборонке государственных кредитов и налоговых льгот не была реализована. Здесь, вероятно, сыграло свою роль размывание влияния лоббирующей группы на вступившего в должность чиновника.

Но самый известный пример — назначение в августе 1996 г. Владимира Потанина, прежде занимавшего должность президента Онэксим-банка и председателя совета директоров банка «Международная финансовая компания» первым

заместителем председателя Правительства РФ. Он должен был курировать блок экономических вопросов (Минаева, 2003, с. 386). Это назначение также можно объяснить попыткой власти устранить асимметрию информации, делегируя ряд полномочий представителю банковского сообщества. И, казалось бы, Потанин был вполне подходящей фигурой. С одной стороны, он обладал всей полнотой информации о ситуации в банковском секторе, был фактически частью соответствующих групп интересов. С другой — он не был чужим и во властных структурах, поскольку в бизнес пришел из МВЭС СССР.

Тем не менее, «результаты семимесячной деятельности Потанина в Белом доме поразили даже привыкших ко всему олигархов. Вместо защиты корпоративных интересов банковского сообщества Владимир Олегович самым бесцеремонным образом создавал решениями правительства преимущественные условия для собственных структур, посягая даже на бизнес-интересы Черномырдина (что и послужило главной причиной отставки Потанина из правительства в марте 1997 года)» (Новая газета. 2000. 3 июля. № 26) Таким образом, в терминах нашего анализа, оказалось, что связь нового чиновника с группой интересов (Онэксим-банком) настолько велика, что делегирование полномочий нецелесообразно.

Если проанализировать назначения, которые имели место в течение 1992—2000 гг., то их характерной чертой является то, что персоналии очень быстро «перескакивали» из бизнеса на крупные должности во властных структурах и наоборот. Из этого можно сделать вывод, что власть активно искала способ устранения асимметрии информации между бизнесом и правительством посредством делегирования полномочий представителям крупных коммерческих структур, одновременно направляя своих представителей в коммерческие структуры, предоставляя определенным людям негласные льготы для развития крупных ИБГ.

Выводы

Изучение влияния групп интересов и профессиональных лоббистов на целесообразность легализации лоббистской деятельности через принятие отдельного закона позволило сделать важный вывод. Он состоит в том, что при превышении некоего критического уровня числа групп интересов или количества профессиональных лоббистов выгода государства от сокращения бюджетных расходов на самостоятельную проработку различных вопросов, по которым требуется принять решение, перекрывается ростом расходов на содержание экспертных советов, оценивающих поданную лоббистами информацию. В этом случае центр лоббирования смещается от ответственного лица, принимающего решение, в сторону самих экспертных советов, которые гораздо сложнее контролировать. При снижении же числа групп интересов и профессиональных лоббистов ниже определенного порогового значения кадровая политика государства строится в соответствии с пожеланиями небольшого числа крупных ИБГ.

Другой важный вывод состоит в том, что во многом качество и структуру поставляемой лоббистами информации определяет спрос со стороны государства в лице чиновников. Если государство заинтересовано развивать информационную функцию лоббистских институтов, оно должно подавать лоббистам определенные сигналы, свидетельствующие о наличии спроса на такую информацию. Например, создавать гласные или негласные рейтинги лоббистов в зависимости от истории их профессиональной деятельности. В этом случае признаком эффективности лоббиста становится его репутация как дающего достоверную информацию.

Сопоставив основной плюс легализации лоббирования — вынесение всегда считавшейся на уровне массового сознания таинственной и по сути криминальной деятельности в публичное поле — с такими очевидными минусами, как бю-

рократизация лицензирования (следовательно, рост госрасходов), отсутствие влияния легализации на уровень налогообложения, неустранимость таким путем всевозможных незаконных методов, привело автора к выводу, что однозначно положительного ответа на вопрос о целесообразности принятия отдельного закона дать нельзя. Эффективность закона о лоббистской деятельности будет зависеть от общественного контроля над чиновниками и продуманной системы наказаний за общение с лоббистами вне установленных законом рамок. При этом претендент на должность, использовав лоббистский потенциал группы интересов и получив назначение, постепенно теряет связь с лоббировавшей его группой. Следовательно, группа интересов при принятии решения относительно реализации лоббистского проекта должна оценить возможные издержки, связанные с данным обстоятельством.

Источники

- Автономов А. С.* Азбука лоббирования. М., 2004.
- Докучаев Д.* Компромисс всех со всеми // Московские новости. 2004. 5 марта. № 8.
- Зяблюк Н.* Соединенные Штаты Америки: новый закон о лоббистской деятельности // Бизнес и политика. 1996. № 3.
- Крыштановская О.* Пиджак поверх погон // Московские новости. 2004. 5 марта. № 8.
- Крыштановская О.* Элитные резервации для бывших // Новая газета. 2005(а). 28 февраля. № 15.
- Крыштановская О.* Владимирский централ // Новая газета. 2005(б). 25 апреля. № 30.
- Кумс К.* Лоббизм и его регулирование: советы британского эксперта // Бизнес и политика. 1994. № 1.
- Левин М., Левина Е.* Лоббирование и коррупция в России // Страна после коммунизма: государственное управление в новой России. М., 2004.
- Льдов Ю.* Дерипаска предложил себя ограбить // Новая газета. 2004. 25 марта. № 20.
- Любимов А. П.* Лоббизм как конституционно-правовой институт. М., 1998.
- Минаева А. С.* Кому принадлежит Россия. М., 2003.
- Олигарх финансовых сумерек // Новая газета. 2000. № 26. 3 июля.
- Семенов А., Буза В.* Обыкновенный лоббизм // Коммерсант. 2002. 16 января. № 5.
- Серова Я., Плиева Н.* Кто кого продвигал на пост премьера // Новая газета. 2004. 4 марта. № 15.
- Сомов В.* Приоритеты Оганесяна. Человек из «Роснефти» возглавит Федеральное агентство по энергетике // RusEnergy.com. 2004. 15 марта.
- Степанов А.* Человек всех // Московские новости. 2004. 9 апреля.
- Sloof R.* Interest Group Lobbying and the Delegation of Policy Authority // Economics and Politics. 2000. Vol. 12. November.
- Яковлев А.* Взаимодействие групп интересов и их влияние на экономические реформы в современной России. М., 2003.