

Научный руководитель: Федоровских А.А., к.с.н

Уральский институт управления - филиал

*ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при президенте Российской Федерации»*

Российская Федерация, г. Екатеринбург

АНАЛИЗ ЛОББИСТСКИХ ПРАКТИК В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПРИМЕРЕ ДЕПУТАТОВ, ПРЕДСТАВЛЯЮЩИХ СВЕРДЛОВСКУЮ ОБЛАСТЬ

Аннотация: *Лоббирование* или *лоббизм* — это термин, пришедший в русский язык из английского языка («lobbying») для обозначения формы достижения целей в политике и обществе, при которой различные группы добиваются своих целей (или «лоббируют свои интересы») преимущественно путем развития личных связей — с исполнительной, законодательной и другими официальными ветвями власти¹. Лоббирование также предполагает и формирование общественного мнения через работу с последним через СМИ, в которых у лоббиста также имеются личные связи².

Ключевые слова: GR, лоббирование, Government Relations.

1 Конышев В. Н., Сергунин А. А. О понятийном аппарате в исследованиях феномена лоббизма // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2011. № 6. С. 111.

2 Сумская В. В. Информационно-политическое лоббирование и институционализация лоббирования // Via in tempore. История. Политология. №1 (172). 2014. С. 162-168.

Ryaposov K.A.

undergraduate

Scientific adviser: Fedorovskikh A.A. Ph.D.

Ural Institute of management-branch of Ranepa

Russian Federation, Yekaterinburg

Analysis of lobbying practices in the State Duma of the Russian Federation on the example of deputies representing the Sverdlovsk region

Annotation: Lobbying or lobbying is a term that came into Russian from the English language (“lobbying”) to denote a form of achieving goals in politics and society, in which various groups achieve their goals (or “lobby their interests”) mainly through the development of personal ties - with the executive, legislative and other official branches of government. Lobbying also presupposes the formation of public opinion through working with the latter through the media, in which the lobbyist also has personal connections.

Key words: GR, lobbying, Government Relations.

Термин «лоббизм» имеет *отрицательную коннотацию* (негативное значение), поэтому группы, занимающиеся относительно открыто продвижением чьих-либо интересов, обычно не стремятся к тому, чтобы их ассоциировали с указанным термином. И потому распространенными названиями для лоббирования являются, например, «связи с общественностью»³, «политические комму-

3 Орлов О. И. Феномен лоббизма в системе общественных отношений // Научно-технический вестник информационных технологий, механики и оптики. №27. 2006. С. 172-177.

никации»⁴ или «продвижение интересов»⁵. Региональные компании и организации имеют порой офисы в столице или представителей в региональных центрах исключительно для целей лоббирования, а не для бизнеса как такового.

В 2006 г. Томас Лейф и Рудольф Спет⁶ ввели термин «пятая власть» для обозначения лоббирования (по аналогии с термином «четвертая власть» для средств массовой информации), который, однако, рассматривается другими западными авторами⁷ как несколько преувеличенный.

Бизнес-ассоциации, ассоциации работодателей, профсоюзы, церкви, неправительственные организации и другие объединения, а также более крупные компании и политические группы целенаправленно вносят свои интересы в процесс формирования законодательства и предоставляют своим членам и партнерам соответствующую информацию. Таким образом последние могут быстро адаптироваться к ожидаемым политическим решениям.

Юридические фирмы, PR-агентства, аналитические центры и независимые политические консультанты, выступающие посредниками в интересах своих клиентов, также специализируются на продавливании решений в органах законодательной власти, на установлении нужных связей, получении информации или размещении определенных вопросов в повестку дня соответствующего законодательного органа. В мировой практике все чаще в качестве посредников используются не общественные объединения, а юридические лица, потому что последние могут защитить себя от журналистских расследований с помощью «права на профессиональную тайну».

В России термины «лоббирование» и «GR» («отношения с государством») обычно трактуются как синонимы⁸. В обоих случаях эти слова относятся к людям, которые действуют как посредники между бизнесом и государством.

4 Шахбаз О. А. GR как механизм лоббирования в политической сфере // Коммуникология: электронный научный журнал. №1. 2016. С. 6-18.

5 Белова Е. В. Феномен лоббирования в российском здравоохранении // Вестник РГГУ. Серия «Философия. Социология. Искусствоведение». №7 (150). 2015. С. 106-110.

6 Papier H.-J. Zum Spannungsverhältnis von Lobbyismus und parlamentarischer Demokratie. Vortrag anlässlich der Vorstellung des Buches «Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland» am 24. Februar 2006 im Berliner Reichstag.

7 Lösche P. Verbände und Lobbyismus in Deutschland. Stuttgart, 2007. S. 10.

8 Шахбаз О. А. Там же.

ством, представляя интересы первого. При этом юридически лоббирования в России не существует⁹. Это понятие, по крайней мере, нигде не закреплено в законодательстве страны, а сама деятельность никак не регулируется формально. В то же время есть ряд примеров зарубежных стран, где лоббирование имеет четкую нормативно-правовую базу и приносит ощутимые выгоды как государству, так и обществу.

Так, например, в США лоббизм получил форму закона в 1876 г.¹⁰ и был определен как «легальная деятельность по продвижению различных законопроектов на федеральном и на местном уровнях».

18 декабря 2017 г. Ассоциация предпринимателей по развитию бизнес-патриотизма «Аванти» призвала парламент исправить эту ситуацию в России — узаконить и законодательно зарегулировать лоббизм¹¹. Однако ни это предложение, ни предыдущие усилия, подобные указанной инициативе, ни к чему не привели. Тем не менее, в России есть много людей, которые зарабатывают себе на жизнь посредничеством между органами законодательной власти и бизнесом страны, защищая интересы предпринимателей и выступая за законодательство, которое они считают необходимым. Некоторые из этих людей используют легальные методы, а другие — так называемые «решалы» — прибегают к деньгам, связям и даже угрозам¹².

Каковы же наиболее характерные пути достижения лоббистских задач в законодательных органах государственной власти в России? Анализ лоббистских практик в Государственной Думе Российской Федерации можно провести на примере действующих депутатов «Единой России», представляющих Свердловскую область¹³. Последние (8 из 10), а также сферы их интересов¹⁴, представлены нами в таблице 1.

9 Там же.

10 Галстян А. С. Армянское лобби в США: формирование и основные направления деятельности (1915-2014 гг.) / диссертация ... кандидата исторических наук : 07.00.03. Томск: Нац. исслед. Том. гос. ун-т, 2015. С. 29.

11 Лоббизм в законе // Первый неофициальный. URL: <https://1neof.ru/lobbizm-v-zakone/>, 19.12.2017.

12 Бекбулатова Т. Их не видно, но они решают вопросы. Как работают российские лоббисты, джиарщики и «решалы» — посредники между бизнесом и государством // Meduza. URL: <https://meduza.io/feature/2017/12/21/ih-ne-vidno-no-oni-reshayut-voprosy>, 21.12.2017.

13 Депутаты от региона в Госдуме // Единая Россия. Свердловск. URL: <https://sverdlovsk.er.ru/persons/deputaty-ot-regiona-v-gosdume>, 22.11.2020.

Табл. 1. Депутаты «Единой России», представляющие Свердловскую область в Госдуме РФ

№	ФИО депутата	Статус (должность) в ГД	Сферы интересов
1.	Альшевских Андрей Геннадьевич	Член комитета ГД по контролю и регламенту	Роскомнадзор Свердловская область
2.	Балыбердин Алексей Владимирович	Член комитета ГД по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству	Черная, цветная металлургия, металлообработка ГК «Ростех»
3.	Ветлужских Андрей Леонидович	Член комитета ГД по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству	Профсоюзы
4.	Иванов Максим Анатольевич	Член комитета ГД по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений	Лесное, рыбное хозяйство Медицина и фармацевтика Оружейная отрасль
5.	Ковпак Лев Игоревич	Член Комитета ГД по бюджету и налогам	Медицина и фармацевтика Ритейл
6.	Крашенинников Павел Владимирович	Председатель Комитета ГД по государственному строительству и законодательству	ФССП России Нотариусы Суды Спорт Черная, цветная металлургия, металлообработка
7.	Муцоев Зелимхан Аликоевич	Член Комитета ГД по международным делам	Черная, цветная металлургия, металлообработка
8.	Петров Александр Петрович	Член Комитета ГД по охране здоровья	ФСБ Медицина и фармацевтика Завод «Медсинтез»

Анализ данных по каждому представленному в таблице депутату Госдумы дает возможность выделить ряд закономерностей, рассмотреть которые представляется возможным на двух характерных примерах.

14 По данным Transparency International (организация признана иноагентом в России), доклад «Лоббизм в Госдуме».

Первым примером выступает *Павел Владимирович Крашенинников*, председатель Комитета Госдумы по государственному строительству и законодательству (избран по списку, избран 5 раз), — один из самых опытных и активных депутатов ГД. На начало января 2018 г. П. В. Крашенинников более 1400 раз выступил на пленарных заседаниях и стал инициатором более 200 законопроектов. Депутат вносит законопроекты, расширяющие полномочия федеральной службы судебных приставов (№104973-7), судов различной юрисдикции (№125498-7, №156690-7), адвокатуры (№127234-7), нотариата (№193498-7), следственных органов (№193995-7), с которыми был связан — к примеру, занимал должность министра юстиции.

Как указывает Transparency International¹⁵, близкие родственники депутата занимают высокие должности в государственных структурах, регулирование нормативно-правовой базы которых входит в ведение возглавляемого им комитета Госдумы, а сам П. В. Крашенинников выступает автором или соавтором процессуальных поправок в соответствующее законодательство. Поэтому, по мнению Transparency International, депутата необходимо отнести к группе интересов нотариусов и судей, а также к группе интересов Федеральной службы судебных приставов (ФССП России в табл. 1).

В интересах спортивных организаций, прежде всего, по данным lobbying.ru¹⁶, в интересах Профессиональной хоккейной лиги (ПХЛ), депутатом внесен 11 сентября 2006 г. в ГД законопроект об ограничении прав спортсменов на расторжение трудового договора с клубом (№337915-4). Пробел, ликвидируемый данной законодательной инициативой, позволял ранее иностранным спортивным организациям привлекать на работу российских спортсменов и тренеров без каких-либо компенсаций российским клубам. 24 мая 2004 г. в Госдуму был внесен законопроект «О внесении изменений и дополнений в статьи 146, 251 и 265 части второй Налогового кодекса РФ», освобождающий спортивные клубы от части налогов. В 2006 г. П. В. Крашенинников занимал пост Пре-

15 Transparency International. Там же.

16 Крашенинников Павел Владимирович // Lobbying.ru | Российский профессиональный портал о лоббизме. URL: https://lobbying.ru/content/persons/id_259_linkid_2.html, 22.11.2020.

зидента хоккейного клуба «Металлург», на сегодняшний день депутат является вице-президентом клуба и отвечает за взаимодействие с органами государственной власти. Поэтому депутат может быть отнесен к представителям интересов спортивной отрасли.

В интересах металлургической отрасли 2 апреля 2004 г. П. В. Крашенинников внес в Госдуму законопроект №38051-4 «О внесении изменений в статьи 43, 47, 62 и 99-101 Федерального закона «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации», отменяющий штрафы, взимаемые с грузоотправителей за несвоевременную выгрузку вагонов и контейнеров. Выигрывали угольная, нефтяная отрасль и металлургия, в том числе ОАО «Магнитогорский металлургический комбинат» (генеральный директор ММК Виктор Рашников поддержал Крашенинникова на выборах 2003 г.; отношения сохраняются по сей день — В. Рашников является президентом хоккейного клуба «Металлург», а депутат П. В. Крашенинников — вице-президентом по взаимодействию с федеральными органами и иными организациями того же клуба). В 2005 г. депутат стал соавтором поправок в статью 149 части второй Налогового кодекса РФ, которые отменяли освобождение от уплаты НДС операции по реализации лома и отходов черных и цветных металлов (№251732-4). Эта инициатива была выгодна металлургическим предприятиям: они покупали лом черных и цветных металлов у предприятий-сборщиков металлолома, освобожденных от уплаты такого налога, и несли убытки в размере стоимости НДС. Поэтому депутата П. В. Крашенинникова можно отнести к группе интересов в металлургической отрасли.

Вторым примером — примером депутата с более узкими интересами и меньшим опытом в ГД является *Лев Игоревич Ковпак*, член Комитета ГД по бюджету и налогам (избран по одномандатному округу, избран впервые).

Л. И. Ковпак в Госдуме первый созыв. Соавтор законопроектов, которые предлагают увеличить сумму контракта на поставку лекарственных препаратов с одним поставщиком с 200.000 рублей до 600.000 рублей (№155489-7 и №154670-7). Внес в Госдуму законопроект №227534-7, продлевающий до

31.12.2020 г. действие срока неприменения ограничения по средней численности работников (не более 100 человек) в отношении организаций потребительской кооперации, а также в отношении хозяйственных объектов, единственными учредителями которых являются потребительские общества и их союзы в связи с продлением срока действия системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности. Также Л. И. Ковпак инициирует поправки в Налоговый, Бюджетный, Градостроительный и Жилищный кодексы.

Как указывает Transparency International¹⁷, семейный бизнес депутата сосредоточен в сфере торговли. Компании ООО «Управа» и ООО «Управа Плюс» занимаются торговлей лекарствами и другой фармацевтической продукцией. В Госдуме Л. И. Ковпак, вероятно, в интересах фармацевтических компаний продвигает инициативы по увеличению максимальной суммы контракта на поставку лекарственных препаратов с единственным поставщиком (№155489-7 и №154670-7). Поэтому депутат может быть отнесен к группе интересов в сфере медицины и фармацевтики.

Стоит отметить, что лоббирование не ограничивается законотворческой инициативой депутатов. Для решения вопросов лоббирования порой важна и поддержка выгодных инициатив от других депутатов. Так, например, Л. И. Ковпак поддержал законопроекты, касающиеся использования и регулирования применения контрольно-кассовой техники (№344028-7, №273256-7, № 227534-7).

Законопроект №344028-7 предусматривает необязательное использование контрольно-кассовых аппаратов с QR кодом для некоторых видов деятельности: метрополитен и автобусы, борты воздушных судов, при реализации товаров через механические (не подключенные к электропитанию) торговые автоматы и при розничной торговле через автоматические аппараты (вендинговая отрасль).

17 Transparency International. Там же.

Законопроект №227534-7 о продлении на 3 года срока неприменения ограничения по средней численности работников в отношении организаций потребительской кооперации в целях применения ими специального налогового режима (вмененный налог) может быть выгоден предприятиям розничной торговли и крупному ритейлу в силу высокой численности персонала. Ритейл, как правило, использует специальный налоговый режим ЕНВД и заинтересован в пролонгации действующего режима налогообложения (упрощенный бухгалтерский учет, расчет налогов от квадратуры торговой площади).

Согласно законопроекту №273256-7, налогоплательщики на патентной системе налогообложения, плательщики ЕНВД, налогоплательщики, выполняющие работы (оказывающие услуги) населению, а также торгующие посредством торговых автоматов, могут не применять ККТ до 1 июля 2019 г. В бизнес-структурах депутата как раз есть сеть супермаркетов «Кировский», которая может быть заинтересована в прохождении данных законопроектов. Поэтому Л. И. Ковпак может быть отнесен к группе интересов в сфере ритейла.

Рассмотрев представленные примеры, которые репрезентативны для всей рассматриваемой группы депутатов, можно сделать следующие выводы:

1. Чем дольше в Государственной Думе работает депутат, тем шире круг его лоббистских интересов.

2. На частоту лоббистски обусловленной законотворческой инициативы также влияет время, проведенное депутатом в ГД.

3. На группу лоббистских интересов депутата оказывает влияние сфера его деятельности до избрания в ГД.

4. Важным фактором влияния на сферу интересов депутата являются его деловые (семейные и дружеские) связи.

5. Лоббирование интересов ведется либо прямым законотворчеством (что делают более опытные депутаты), либо поддержкой нужных законотворческих инициатив, выдвинутых другими депутатами ГД (что характерно для «молодых» избранников).

Поскольку в Российском законодательстве лоббирование не отнесено ни к легальной, ни к нелегальной деятельности, правовая оценка подобной деятельности депутатов ГД затруднена.

Список литературы

1. Бекбулатова Т. Их не видно, но они решают вопросы. Как работают российские лоббисты, джиарщики и «решалы» — посредники между бизнесом и государством // Meduza. URL: <https://meduza.io/feature/2017/12/21/ih-ne-vidno-po-oni-reshayut-voprosy>, 21.12.2017.

2. Белова Е. В. Феномен лоббирования в российском здравоохранении // Вестник РГГУ. Серия «Философия. Социология. Искусствоведение». №7 (150). 2015. С. 106-110.

3. Коньшев В. Н., Сергунин А. А. О понятийном аппарате в исследованиях феномена лоббизма // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2011. № 6. С. 111.

4. Крашенинников Павел Владимирович // Lobbying.ru | Российский профессиональный портал о лоббизме. URL: https://lobbying.ru/content/persons/id_259_linkid_2.html, 22.11.2020.

5. Орлов О. И. Феномен лоббизма в системе общественных отношений // Научно-технический вестник информационных технологий, механики и оптики. №27. 2006. С. 172-177.

6. Сумская В. В. Информационно-политическое лоббирование и институционализация лоббирования // Via in tempore. История. Политология. №1 (172). 2014. С. 162-168.

7. Шахбаз О. А. GR как механизм лоббирования в политической сфере // Коммуникология: электронный научный журнал. №1. 2016. С. 6-18.