

СОЦИОЛОГИЯ ОРГАНИЗАЦИЙ И УПРАВЛЕНИЯ

DOI: 10.24290/1029-3736-2023-29-1-167-178

ПРОДВИЖЕНИЕ СПЕЦИАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ ПУБЛИЧНЫХ КОМПАНИЙ

В.П. Васильев, канд. эконом. наук, доц., зав. кафедрой социологии государственного управления социологического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, Ленинские горы, 1, стр. 33, г. Москва, Российская Федерация, 119234

Основой анализа специальных интересов в экономической деятельности являются исследования неoinституциональной теории, трактующей феномен лоббизма как процесс обмена государства и бизнеса, в сфере конкуренции за влияние по принятию решений и распределения ресурсов на основе проявления различающихся интересов. Конкуренция разворачивается в двух областях взаимодействия — формирование институциональных норм, которые непосредственно определяют экономический результат бизнеса и за ресурсы для реализации инвестиционных программ. Выделены особенности российского экономического лоббизма и новые формы продвижения экономических интересов в органах власти. В крупных компаниях лоббизм становится сферой специализированного GR-менеджмента, прорабатывающего вопросы стратегических и операционных интересов компаний с представителями органов власти. Показано, что деятельность GR-модифицируется под воздействием практики реализации крупных проектов, встраивание бизнеса в программы государственного управления. Значительное развитие и эффективность в достижении целей реализации особых секторальных интересов получил коллективный лоббизм в форме разнообразных союзов, объединений и ассоциаций предпринимательских структур, находящихся в постоянном диалоге с органами власти. Определено, что современной тенденцией лоббизма выступает артикулирование специальных интересов бизнеса по стратегическим направлениям экономической динамики, где сосредотачиваются административные и финансовые ресурсы государства. Традиционные и новые мотивы лоббизма перемещаются в сферу формирования нового инвестиционного цикла, стратегических национальных проектов, цифрового развития и решения экологических проблем

Ключевые слова: специальные интересы, лоббизм, коррупция, GR менеджмент, конкуренция, органы власти.

* **Васильев Владимир Петрович**, e-mail: vasvp15@gmail.com

PROMOTING SPECIAL INTERESTS OF PUBLIC COMPANIES

Vasiliev Vladimir P., Associate Professor, PhD of Economics, Head of Department of Sociology of Public Administration Faculty of Sociology of Lomonosov Moscow State University, Leninskiye Gory, 1-33, Moscow, Russian Federation, 119234, e-mail: vasvp15@gmail.com

The basis for the analysis of special interests in economic activity is the research of neo-institutional theory, which interprets the phenomenon of lobbying as a process of exchange between the state and business, in the field of competition for influence in decision-making and resource allocation based on the manifestation of differing interests. Competition unfolds in two areas of interaction — the formation of institutional norms that directly determine the economic result of business and for resources for the implementation of investment programs. The features of Russian economic lobbying and new forms of promoting economic interests in government bodies are highlighted. In large companies, lobbying becomes the sphere of specialized GR management, working on issues of strategic and operational interests of companies with representatives of the authorities. It is shown that the activity of GR is modified under the influence of the practice of implementing large projects, embedding business in public administration programs. Collective lobbying in the form of various unions, associations and associations of business structures that are in constant dialogue with the authorities has received significant development and effectiveness in achieving the goals of implementing special sectoral interests. It is determined that the current trend of lobbying is the articulation of special interests of business in strategic areas of economic dynamics, where administrative and financial resources of the state are concentrated. Traditional and new motives of lobbying are moving into the sphere of forming a new investment cycle, strategic national ones. projects, digital development and solutions to environmental problems

Key words: special interests, lobbying, corruption, GR management, competition, authorities.

Формирование групп особых интересов и их воздействие на принимаемые политико-экономические решения имеет богатую теоретическую и практическую историю. Формирующиеся специальные интересы, их реализация в виде “общественных давлений” — распространенное явление в сферах политики, экономики, управления, влияния на общественное мнение¹.

Экономический лоббизм прочно вошел в практику функционирования бизнес-структур, стали формироваться специализированные управленческие подразделения с очерченным кругом задач и полномочий. В профессиональном образовании стартовали

¹ Almond G. A comparative study of interest groups and the political process // The American Political Science Review. 1958. Vol. 52. N 1.

программы подготовки в области публичной политики и смежных компетенций, издан ряд работ, обобщающих практику лоббизма в России²

С середины 60-х гг. XX в. методологические подходы, в основном, формируются школой теории общественного выбора, анализирующей политический механизм формирования макроэкономических решений³. Новый подход определяет модель принятия решений как в политическом, так и в экономическом пространстве в условиях ограниченных ресурсов и необходимости их оптимального распределения. Теория общественного выбора вторглась в традиционные области политологии, юриспруденции и социологии в процессе принятия решений на макроуровне. Политический лоббизм был объективно дополнен широким спектром лоббизма экономического и институционального. Политика представителями данной школы представлена как процесс обмена, а государство как сфера конкуренции за влияние на принятие решений и распределения ресурсов на основе проявления различающихся интересов. Бюрократия имеет два монопольных ресурса — формирование институциональных норм, которые непосредственно определяют экономический результат бизнеса и средства для реализации инвестиционных программ.

Бюрократия обладает монопольным правом распоряжения и распределения таких ресурсов, специальные интересы бизнеса формируются вокруг мотива прибыли, соперничества в конкурентной борьбе и, поэтому, могут нести риски для общественного благосостояния и сопровождаются использованием коррупционных схем. Сокращение норм налогообложения уменьшает общественные финансы, а предлагаемый вариант инвестиций может оказаться менее эффективным, чем у других потенциальных исполнителей.

В более общем виде лоббистская деятельность может привести к “провалам” (фиаско) правительства при выборе направления или альтернативных программ на основе представленных неполных данных и односторонних прогнозах. Сказывается и известная ограниченность контроля над бюрократией и ее частные интересы⁴.

² Каневский П.С. Институт лоббизма в XXI веке: сравнительный анализ. М., 2020; Костяев С.С. Бюджетный лоббизм в США: от Дж. Буша-мл. к Б. Обаме. Монография. М., 2017; Павроз А.В. Лоббизм: институциональные основания и практики политического влияния в демократических обществах. СПб., 2016.

³ Бьюкенен Дж.М. Сочинения. Конституция экономической политики. Расчет согласия. Границы свободы // Нобелевские лауреаты по экономике. Т. 1. М., 1997.

⁴ Радыгин А., Энтов Р. “Провалы государства”: теория и политика // Вопросы экономики. 2012. № 12. С. 4–30.

Широкое распространение экономического лоббизма в России объективно обусловлено несколькими обстоятельствами:

- Существенным ростом экономической роли государства в современной рыночной системе. Увеличением расходных обязательств консолидированных бюджетов и соответствующих перераспределительных отношений.
- Иерархической моделью вертикали государственного управления и бюрократизация его функций. Не транспарентностью деятельности органов власти. Традициями извлечения административной ренты.
- Значительная доля инфраструктурных и земельных ресурсов находится в государственной или смешанной частно-государственной собственности и их использование и распределение осуществляется не рыночным механизмом.
- Неустойчивостью институционального регулирования бюджетно-налоговой и таможенной системы.
- Воспроизводящиеся программы приватизации государственных активов.

В 80-х гг. XX в. лоббизм и GR как управленческая форма его реализации видоизменяется в связи с введением в теорию менеджмента структуры стейкхолдеров⁵. Ориентация компаний на заинтересованные группы — акционеры, работники, местное сообщество, контрагенты и органы власти — растворяет GR-деятельность в ряде новых направлений, сосредоточенных на положительном имидже компании, доверии как инструментов экономической эффективности. Новое направление деятельности менеджмента компании не снимает значения особых интересов в области лоббирования традиционных задач, получения выгодных контрактов, преференций, налоговых льгот. Однако, эта деятельность структурируется и не редко осуществляется другими направлениями менеджмента компании. Для публичных компаний основной задачей “внешних связей”, включая органы власти, становится реализация Глобального договора социальной ответственности бизнеса, стандартизирующая управление устойчивым развитием⁶. В этих условиях модифицируются функции лоббизма, создается новая управленческая

⁵ *Acemoglu D., Golosov M., Tsyvinski A. Markets versus Governments // Journal of Monetary Economics. 2008(a). Vol. 55. P. 159–189.*

⁶ *The UN Global Compact and Accenture Strategy, “Transforming Partnerships for the SDGs. Special Edition: The UN Global Compact–Accenture Strategy CEO Study. N.Y., 2018.*

стратегия, нацеленная на формирование партнерских, долгосрочных, плодотворных, доверительных и взаимовыгодных отношений с заинтересованными сторонами — акционерами, инвесторами, сотрудниками, общественностью, поставщиками и подрядчиками, потребителями, бизнес-сообществом, а также органами государственной власти.

Практика лоббизма в современной России показывает наличие разнообразных форм лоббистской деятельности в политической, и в экономической сфере⁷. Как отрицательные последствия на этой основе воспроизводятся коррупционные схемы и принятие властных решений, нарушающих принципы эффективности и благосостояния.

Н формулирование и продвижение специальных интересов компаний сказываются особенности российской экономической практики — монополизированность экономики, значительная доля госсобственности, не транспарентность экономических решений на региональном и муниципальном уровне, нестабильность экономического законодательства и традиции извлечения административной ренты, являющиеся полем реализации специальных интересов компаний. Такие отрасли обладают значительным административным ресурсом для реализации специального интереса. У групп крупных компаний возникают общие специальные интересы и их продвижение в высоких эшелонах власти. Как следствие, лоббизм перемещается на уровень коллективных действий: ассоциаций, союзов, НКО.

В этих условиях, собственно, GR-менеджмент не стал основным структурным элементом лоббизма. В российском бизнесе не более десяти компаний сформировали GR-службы. Подготовкой и продвижением традиционного лоббизма (коммерческие контракты, цены и тарифы, налоги) занимаются профильные подразделения менеджмента (инвестиции, финансы, региональное развитие) или аппараты первых руководителей компании, так как при принятии решений во властных структурах необходим высокий статус переговорщика. Тем более GR-менеджерам не приходится непосредственно заниматься политическим лоббизмом, требующим взаимодействия с первыми лицами партий и движений при продвижении своих кандидатов на выборах, организации парламентских запросов, законодательного закрепления секторальных льгот.

⁷ Любимов А.П. История лоббизма в России. М., 2005.

С этих позиций показательным является комплекс современных компетенций в резюме соискателей позиций GR в менеджменте компаний. По данным Head Hunter типовыми предлагаемыми компетенциями являются:

- Разработка и реализация GR-стратегии компании, концепции GR-сопровождения проектов развития компании с учетом государственной политики.
- Разработка совместно с подразделениями компании коммуникационной стратегии, направленной на продвижение интересов компании в органах государственной власти.
- Нормотворчество, разработка и, при необходимости, обоснование внесения изменений и дополнений в действующие нормативно-правовые акты законодательных и исполнительных органов власти.
- Защита и продвижение интересов компании в органах государственной власти федерального, регионального и, при необходимости, муниципального уровней, профессиональных союзах и ассоциациях, общественных и общественно-политических организациях.
- Организация взаимодействия и документационное сопровождение проектов компании в федеральных органах государственной власти⁸.

Приведенный перечень компетенций позволяет сделать вывод о широком круге проблем, решением которых в интересах компании начинают заниматься крупные и средние компании РФ, обоснованность их сосредоточения в едином управленческом центре компании.

Современная практика показывает, что наряду с компетенциями GR-менеджеров в области экономики, менеджмента и коммуникаций начинает развиваться необходимость на постоянной основе лоббировать интересы работодателей в сфере трудовых отношений, взаимодействовать с судебной властью и контрольно-инспекционными структурами в сфере труда и занятости. Такой вид деятельности постепенно перемещается из функций HR-менеджмента к GR-структурам, обладающих юридическими компетенциями и усиливает направление работы “трудовые практики” стратегии устойчивого развития.

Современные риски и интересы компаний связаны с эволюцией технических регламентов, нормативов, стандартов, быстро

⁸ <https://hh.ru/> (дата обращения: 02.11.2021).

меняющихся в условиях цифровой трансформации, коммуникационной сферы⁹. Технологические изменения не редко приводят к возможности модификации лицензионных параметров компании, следовательно, к экономическим рискам, приближение которых необходимо мониторить и своевременно адаптировать к деятельности компаний.

Существует несколько сложившихся форм “коллективного лоббизма”, который функционирует на уровне высоких структур власти и интересен тем, что временами выступает с позитивными предложениями с точки зрения общественной динамики. В основном, лоббирующие структуры ведут публичный диалог с властью, что выгодно отличается от ситуации, когда “их не видно, но они решают вопросы”.

Довольно часто одна из главных особенностей российского лоббизма отождествляется с отсутствием соответствующего законодательства, существующего в других странах. При этом универсальные принципы такого законодательства должны быть направлены на регулирование лоббизма по направлениям транспарентность, честность, эффективность¹⁰. Отсутствие законодательства не означает не легитимность лоббизма, его восприятие в высоких властных структурах и не является препятствием, так как приведенная триада представлена в имеющихся нормативно-правовых актах и этических Кодексах.

Укрупненную структуру названных групп можно представить следующим образом (см. табл. 1).

В табл. 1 представлена работающая структура лоббирующих организаций. Однако это не исключает гибких объединений предпринимателей для решения возникающих особых интересов, использования универсальных форм взаимодействий латроллинг, ценовой союз. Ряд известных лоббистских структур в своей деятельности переживают не лучшие времена и снижают публичную активность. Некогда известные лоббирующие объединения бизнеса (Ассоциация российских банков, Союз страховщиков России, ассоциация малых предприятий) не проявляют себя в общественном пространстве и, видимо, исчерпали свой потенциал.

⁹ Программа “Цифровая экономика Российской Федерации”. URL: <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf> (дата обращения: 02.11.2021).

¹⁰ Pross A. Lobbying: models for regulation. P., 2007.

Структура “коллективного лоббизма”

Название	Учредители/год создания
Российский союз промышленников и предпринимателей	Общероссийская общественная организация; общероссийское объединение работодателей крупного бизнеса / 1991 г.
Опора России	Общественное объединение малого и среднего предпринимательства / 2002 г.
Торгово-промышленная палата РФ	Негосударственное объединение предпринимателей / 1991 г.
Отраслевые союзы и ассоциации	Машиностроение, аграрии, фармацевты, производители пива
Общественные советы министерств социального блока	С 2014 г.
Советы и комиссии при Президенте РФ	Членство в комитетах и комиссиях
Региональные органы власти	Локальные союзы, ассоциации, НКО
Эксперты	Госзаказы, гранты, общественные слушания

Новыми структурами лоббизма в РФ выступают НКО различных форм и направлений. Они не только имеют легальную возможность получения преференций у органов власти, но и лоббировать изменения в отраслях социальной сферы, так как включены в составы Общественных советов Федеральных и региональных органов исполнительной власти с возложением функций разработки предложений для профильных министерств¹¹.

Каждое из названных направлений порождает специальные интересы бизнес-структур, стимулирует участие в неконкурентном соревновании с помощью административного ресурса и расширяет потенциальный диапазон не формальных рентных платежей.

Практика российского лоббизма показывает его довольно широкое распространение и регулирующее воздействие на деятельность самых высоких эшелонов власти и всей иерархии управления от федерального до муниципального уровня. Однако возникает вопрос: всякие ли предложения бизнеса для органов власти относятся к собственно лоббистской деятельности?

¹¹ Федеральный закон “Об основах общественного контроля в Российской Федерации” от 21.07.2014 N 212-ФЗ (последняя редакция). URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38702> (дата обращения: 02.11.2011).

Представляется, что критерием разграничения может быть только наличие у бизнеса специальных интересов, связанных с получением односторонних выгод на конкурентном поле финансовых и административных государственных ресурсов. С этих позиций продвижение секторальных, групповых, экспертных предложений, направленных на интегральную эффективность и не содержащих односторонних выгод, не стоит отождествлять с лоббизмом, носящим в общественном мнении негативный характер, ассоциируемый с коррупцией. Лоббисты, действуя рационально, снижая свои издержки и увеличивая прибыль, как правило, нарушают известный оптимум Парето или Парето оптимальное состояние¹².

Фактология публичного лоббизма, известная из СМИ и мониторинга документов свидетельствуют о том, что органы власти далеко не всегда принимают экономические решения на основе разработок и аргументов групп специальных интересов, не редко используя не полному представляемой информации, завышенные оценки предлагаемой макроэкономической эффективности.

Крупными поражениями мощных лоббирующих групп в России стали не удавшиеся попытки приватизировать активы Газпрома и Сбербанка, ряд пресеченных рейдерских захватов собственности, а также усиление контроля за процедурами распределения госзаказов и налоговых льгот. К сожалению, наряду с цивилизованным лоббизмом, когда продвижение специальных интересов способствует реализации общих интересов эффективности, работают коррупционные схемы, что в общественном сознании отождествляет лоббизм и коррупцию, вызывает недоверие общества как к бизнесу, так и к органам власти.

Одной из российских особенностей является конкуренция лоббирующих групп. Конкуренция на этом поле приводит к появлению контрдействий и защите собственных специальных интересов. Это проявляется в борьбе за приватизацию эффективных активов, участии в слияниях и поглощениях на федеральном и локальном уровнях. Так, сделка, согласованная с органами власти, по приватизации нефтяных активов “Башнефть” в пользу одной из крупных компаний, была ликвидирована благодаря лоббистским усилиям другой влиятельной бизнес-структурой.

Введение в 2000-х гг. новой системы формирования цен и тарифов, выгодной для отраслей энергоносителей, затронуло интересы всех промышленных производств, особенно энергоемких (алюми-

¹² *Pareto V. Cours d'économie politique. Vol. I, II. Lausanne, 1896. P. 97.*

ниевая промышленность)¹³. Борьба продолжалась два–три года и завершилась победой оппонентов — в правоустанавливающих документах был изменен механизм ценообразования и скорректирован прогнозный тренд, устремленный к сближению с мировыми ценами и тарифами.

О масштабах лоббистской деятельности на региональном и муниципальном уровне, продвижении специальных интересов бизнес-структурами можно составить общее представление по сопряженному явлению — коррупции, одним из видов которой (не единственным) является взяточничество.

Таблица 2

Число зарегистрированных преступлений за взяточничество

Год	2000	2010	2017	2018	2019
Количество (в тыс.)	7,0	12,0	6,3	12,5	13,9

Источник: Российский статистический ежегодник. 2020: Стат. сб. М., 2020. С. 259.

За минувшие десять лет количество таких преступлений возросло почти в два раза. За статистическими данными стоят два фактора — рост лоббистской активности бизнеса и, одновременно, повышение эффективности деятельности правоохранительной системы на основе новых мер, введенных властью, по борьбе с коррупцией в органах власти.

Получение односторонних преференций, их направленность предопределяется состоянием, тенденциями развития бизнеса, его внешнего окружения и акцентов экономической динамики. В связи с этим направления лоббизма в традиционных и новых формах адаптируются к современным реалиям экономической политики. В среднесрочной перспективе направленность специальных интересов ассоциируется с формированием в России нового инвестиционного цикла, Национальных проектов, цифрового развития, решения экологических проблем. Здесь формируются поля конкуренции с привлечением административного ресурса. Для бизнеса возрастает масштаб специальных интересов по привлечению растущих финансовых ресурсов, используемых в частно-государственном партнерстве, получение налоговых и таможенных преференций для организации новых видов деятельности, доступа к

¹³ Введенный порядок основывался на постоянной индексации цен и тарифов темпом выше инфляции, действия энергомонополистов законодательно вывелись из-под антимонопольного контроля.

инфраструктуре и общему покровительству органов власти. Однако выплата административной ренты становится рисковым направлением, сдерживающим фактором функционирования бизнеса, расчищающим пространство для цивилизованного лоббизма. Одновременно начинается трансформация GR менеджмента на работу с местным сообществом, контрольными органами, НКО.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Бьюкенен Дж.М. Сочинения. Конституция экономической политики. Расчет согласия. Границы свободы // Нобелевские лауреаты по экономике. Т. 1. М., 1997.

Каневский П.С. Институт лоббизма в XXI веке: сравнительный анализ. М., 2020.

Костяев С.С. Бюджетный лоббизм в США: от Дж. Буша-мл. к Б. Обаме. Монография. М., 2017.

Любимов А.П. История лоббизма в России. М., 2005.

Морозов О.А. Продвижение интересов компании в органах государственной власти: Уч.-практ. пособ. СПб., 2017.

Павроз А.В. Лоббизм: институциональные основания и практики политического влияния в демократических обществах. СПб., 2016.

Радыгин А., Энтов Р. “Провалы государства”: теория и политика // Вопросы экономики. 2012. № 12. С. 4–30.

Российский статистический ежегодник. 2020 г. Стат. сб. М., 2020.

Федеральный закон “Об основах общественного контроля в Российской Федерации” от 21.07.2014 N 212-ФЗ (последняя редакция). URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38702> (дата обращения: 02.11.2011).

REFERENCES

Acemoglu D., Golosov M., Tsyvinski A. Markets versus governments // Journal of Monetary Economics. 2008 (a) Vol. 55. P. 159–189.

Almond G. A comparative study of interest groups and the political process // The American Political Science Review. 1958. Vol. 52. N 1.

B'yukenen Dzh.M. Sochineniya. Konstituciya ekonomicheskoy politiki. Raschet soglasiya. Granicy svobody [Works. Constitution of economic policy. Consent calculation. Limits of freedom] // Nobelevskie laureaty po ekonomike. T. 1. M., 1997 (in Russian).

Evan W.M., Freeman R.E. A stakeholder theory of the modern corporation: Kantian capitalism // Ethical Theory and Business / Ed. by T.L. Beauchamp, N.E. Bowie. Englewood Cliffs, 1988. P. 97–106.

Federal'nyj zakon “Ob osnovah obshchestvennogo kontrolya v Rossijskoj Federacii” ot 21.07.2014 N 212-FZ (poslednyaya redakciya) [Federal Law “On the Fundamentals of Public Control in the Russian Federation” dated July 21, 2014 N 212-FZ (last edition)]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38702> (data obrashcheniya: 02.11.2011) (in Russian).

Kanevskij P.S. Institut lobbizma v XXI veke: sravnitel'nyj analiz [The Institute of Lobbying in the 21st Century: A Comparative Analysis]. M., 2020 (in Russian).

Kostyaev S.S. Byudzhetnyj lobbizm v SSHA: ot Dzh. Busha-ml. k B. Obame: Monografiya [Budget Lobbying in the USA: From G. Bush Jr. to B. Obama: Monograph]. M., 2017 (in Russian).

Lyubimov A.P. Istoriya lobbizma v Rossii [History of lobbying in Russia]. M., 2005 (in Russian).

Morozov O.A. Prodvizhenie interesov kompanii v organah gosudar-stvennoj vlasti: Uch.-prakt. posob. [Promotion of the interests of the company in public authorities: Uch.-pract. allowance]. SPb., 2017 (in Russian).

Pareto V. Cours d'économie Politique. Vol. I, II. Lausanne, 1896.

Pavroz A.V. Lobbizm: institucional'nye osnovaniya i praktiki politiche-skogo vliyaniya v demokraticheskikh obshchestvakh [Lobbying: institutional foundations and practices of political influence in democratic societies]. SPb., 2016 (in Russian).

Pross A. Lobbing: models for regulation. P., 2007.

Radygin A., Entov R. "Provaly gosudarstva": teoriya i politika ["Failures of the State": Theory and Politics] // Voprosy ekonomiki. 2012. N 12. S. 4–30 (in Russian).

Rossijskij statisticheskij ezhegodnik. 2020 g. Stat. sb. [Russian statistical yearbook. 2020 Stat. Sat]. M., 2020 (in Russian).

The UN global compact and accenture strategy. Transforming Partnerships for the SDGs. Lausanne, 2018.