



УДК 328.184

ИВАНОВ Петр Алексеевич –

*аспирант МГУ им. М.В. Ломоносова, помощник депутата Государственной Думы ФС РФ.**119991, Россия, г. Москва, Ленинские горы, МГУ, д. 1**p.a.ivanov@inbox.ru*

БЮДЖЕТ РОССИИ КАК ОБЪЕКТ СОСРЕДОТОЧЕНИЯ ИНТЕРЕСОВ ЛОББИСТСКИХ ГРУПП

RUSSIA'S BUDGET AS AN OBJECT OF CONCENTRATION OF LOBBY GROUPS' INTERESTS

В статье анализируются основные закономерности и способы проявления интересов лоббистов в процессе принятия законов о бюджете Российской Федерации. Деятельность лоббистов в Государственной думе Федерального Собрания РФ рассматривается с учетом изменений, происходивших в политическом пространстве России в начале нулевых годов. Автор исследует эволюцию основных методов лоббирования интересов и изменение ключевых субъектов, на которые оказывается давление на всех этапах рассмотрения закона о бюджете страны; делает выводы о снижении прозрачности деятельности заинтересованных групп, в первую очередь отраслевых, в нижней палате российского парламента. По мнению автора, указанный факт мешает развитию института легального лоббизма в России.

Ключевые слова: лоббизм, группы интересов, закон о бюджете, Государственная дума, выступления депутатов, отрасли промышленности

The article analyzes the main patterns and ways to show interests of lobbying groups in the process of adoption of laws on the budget of the Russian Federation. Activity of lobbyists in the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation is considered in reflect of the changes that occurred in the Russian political arena in the early 2000s. The author explores the evolution of the main methods of lobbying interests and changes in key subjects, which are under pressure at all stages of considering the law on the national budget; author also makes conclusions about reducing transparency of groups of interests' activity, primarily in industry sphere, in the Russian Lower chamber. In the author's opinion, this fact hinders the development of the institute of legal lobbying in Russia.

Keywords: lobbying, groups of interests, budget law, State Duma, speeches of deputies, industry branches

Среди законопроектов, обсуждаемых и принимаемых Государственной думой, особое место занимают проекты федерального бюджета: именно в процессе первых двух чтений проектов бюджета (иногда также интересно и третье) проявляются интересы представителей различных лоббистских групп [Любимов 2005: 31]. Так как принятие главного финансового закона страны во многом формирует парадигму развития экономики, а также устанавливает наиболее важные числовые значения для конкретных секторов экономики, в ходе принятия бюджета большую активность проявляют лоббисты, представляющие интересы групп крупнейших экономиче-

ских отраслей, в первую очередь АПК и ТЭК.

Следует выделить следующие параметры, по которым можно выявить участвующих в обсуждении законопроекта отраслевых лоббистов.

- Самым показательным признаком является многократное упоминание проблем отрасли выступающими депутатами. В случае когда лоббистской структурой является фракция, особое внимание стоит уделять речи председателя фракции. По этому признаку лучше других прослеживается аграрное лобби.

- Вторым признаком можно назвать изменение цифр бюджета после работы согласительной комиссии. Здесь пока-

зательным является лоббирование интересов ТЭК, об успехах которого неоднократно в 90-е гг. говорил председатель депутатской группы «Российские регионы» В. Медведев¹.

• Третьим (косвенным) признаком можно считать результат согласования интересов в Совете Государственной думы, в ходе заседания которого определяется стратегия дальнейших действий всей нижней палаты парламента.

В Государственной думе I—III созывов сложилась продуктивно действовавшая тактика бюджетного торга, к которой достаточно часто обращались отраслевые лоббисты. Так, в процессе обсуждения законопроекта о бюджете страны в первом чтении все представители лоббистских групп крупных отраслей экономики давали крайне негативную оценку цифрам, имеющимся в проекте, при этом проект не принимался с первого раза и, как правило, отправлялся на доработку в согласительную комиссию. В процессе работы комиссии лоббистам удавалось достигнуть немалых результатов в части увеличения предусмотренной в бюджете суммы затрат на ту или иную отрасль экономики. После этого риторика депутатов — представителей различных отраслей экономики немного смягчалась, и законопроект принимался в первом чтении. Однако по мере подготовки бюджета к обсуждению во втором чтении также задействовался серьезный лоббистский ресурс отраслевиков, и цифры, отраженные в проекте закона, принятого во втором чтении, значительно изменялись, отражая ресурсную базу отраслевого лобби (наиболее влиятельными были лоббисты АПК, ТЭК и ВПК). Обсуждение бюджета в третьем чтении зачастую свидетельствовало о достижении согласия между заинтересованными группами, что проявлялось в резком смягчении риторики наиболее активных отраслевых лоббистов.

Анализ рассмотрения Государственной думой первых трех созывов законопроектов о бюджете России позволяет сделать вывод о том, что данный закон затрагивал интересы всех представи-

телей заинтересованных отраслевых групп. При неизбежной конфронтации интересов лоббистов (необходимость делить фиксированную сумму между отраслями экономики) они вынуждены были находить консенсус, что отражалось в работе согласительных комиссий, а также в работе профильного Комитета Государственной думы по бюджету и налогам. Возможность реально повлиять на принимаемый бюджет в ходе работы Думы была связана, прежде всего, с составом парламента, в котором проправительственная партия не имела большинства, а наоборот, большинство голосов имели представители оппозиции.

Принятие бюджетов в начале нулевых годов все еще демонстрировало высокий уровень лоббистской активности. Несмотря на формирование проправительственного большинства, оппозиция сохраняла существенное влияние, и само большинство не было единым. Во второй половине нулевых годов с формированием Государственной думы IV созыва практика обсуждения и принятия закона о бюджете претерпела серьезные изменения. В первую очередь, это было связано с получением квалифицированного большинства депутатских мандатов партией «Единая Россия» и распределением 100% комитетов между депутатами этой фракции. В Думе V созыва ЕР отдала часть комитетов другим фракциям, однако смогла усилить свое большинство в нижней палате парламента. В 2011 г. сформировался новый депутатский корпус, где политическая гегемония правящей партии выражена в меньшей степени, однако на бюджетном законодательстве это пока еще не отразилось, принятие и обсуждение закона о 3-годовом бюджете на 2013—2015 гг. проходило в тренде нулевых. В целом можно выделить следующие ключевые изменения, коснувшиеся рассмотрения закона о бюджете страны в условиях новых политических реалий:

1) в процессе разработки бюджета сформировалась триада, выступающая единым фронтом в обсуждении закона на пленарном заседании Думы, — правительство (Министерство финансов и Счетная палата), профильные комитеты (Комитет по бюджету и налогам и

¹ См. подробнее: Медведев В.С. 1994. Нефтяное лобби — на пути к открытому обществу. — *Нефть и бизнес*, № 1; Медведев В.С. 1998. Так ли страшно лобби, как его малюют? — *Фактор*, № 1.



Комитет по экономической политике, предпринимательству и туризму) и фракция «Единая Россия»; именно эти субъекты обеспечивают беспроблемное принятие бюджета страны в трех чтениях;

2) с 2007 г. вводится практика формирования бюджета на среднесрочный период в 3 года, причем каждый год показатели доходной и расходной части бюджета пересматриваются на следующий трехлетний срок;

3) полностью прекращена практика отправки бюджета на доработку в правительство и доработка закона в согласительной комиссии, бюджеты во всех чтениях принимаются с первого раза;

4) в процессе обсуждения бюджета в заседаниях Думы часто вводятся ограничения во времени выступления, не предусмотренные регламентом нижней палаты парламента;

5) оппозиционные парламентские партии активно критикуют бюджеты и не голосуют за принятие законопроектов о бюджете, особенно в первом чтении, но ситуацию это не меняет; ключевая работа фракций заключается во внесении поправок ко второму и третьему чтению;

6) отраслевые интересы учитываются в базовом законопроекте и корректируются вносимыми поправками во втором и третьем чтениях; наиболее предпочтительными структурами для продвижения отраслевых интересов стали субъекты, перечисленные в триаде (см. пункт 1), значение пленарных заседаний Думы упало.

При обсуждении бюджета в 2007 г. впервые в России был создан закон, предусматривающий планирование экономического развития страны на среднесрочный 3-летний период¹. Следует отметить, что сохранилась сложившаяся в 90-е гг. практика ориентирования на послания Президента Федеральному Собранию РФ при написании расходных статей бюджета. Так, председатель Комитета по куль-

туре С. Говорухин потребовал² от правительства ко второму чтению кардинально пересмотреть свое отношение к культуре в строгом соответствии с важнейшим документом – Посланием Президента России Федеральному Собранию России³.

После докладов от правительства А. Кудрина и С. Степашина, которые рекомендовали принять законопроект бюджета в первом чтении с дальнейшим внесением в него поправок, с содокладом выступил председатель Комитета по бюджету и налогам Ю. Васильев, обратив внимание депутатов на то, что в новом проекте бюджета нашли отражение практически все предложения, которые Государственная дума ставила в течение 3 лет перед правительством при рассмотрении проектов бюджетов на очередной финансовый год и при обсуждении новой редакции Бюджетного кодекса. «Анализируя проект бюджета на 2008–2010 годы, – отметил депутат, – мы видим, что финансирование направлений, которые находились под постоянным контролем Государственной Думы, увеличено в разы <...> комитет рекомендует Государственной Думе принять проект федерального закона “О федеральном бюджете на 2008 год и на период до 2010 года” в первом чтении»⁴. С коллегой по фракции «Единая Россия» согласился и председатель Комитета по экономической политике, предпринимательству и туризму Е. Федоров.

В выступлениях представителей от оппозиционных фракций звучала в основном общеполитическая и социальная риторика. Даже Г. Зюганов и В. Жириновский, которые однозначно отстаивали позицию не голосовать за проект бюджета, говорили преимущественно о недостатках экономического планирования в целом (критика

² Стенограммы заседаний Государственной думы Федерального Собрания РФ. 7-я сессия ГД четвертого созыва (весна 2007), хроника заседания 25 мая 2007 г. Доступ: <http://transcript.duma.gov.ru/node/691/>

³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26.04.2007. 2007. – *Российская газета*, 27.04, № 90.

⁴ Стенограммы заседаний Государственной думы Федерального Собрания РФ. 7-я сессия ГД четвертого созыва (весна 2007), хроника заседания 25 мая 2007 г. Доступ: <http://transcript.duma.gov.ru/node/691/>

¹ Федеральный закон от 24.07.2007 N 198-ФЗ (ред. от 08.11.2008) «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов». – *Собрание законодательства РФ*. 2007, № 31. Ст. 3995; 2008, № 45. Ст. 5139.

Таблица 1

**Поправки ко 2-му чтению законопроекта о бюджете на 2008–2010 гг., поступившие в
Комитет по бюджету и налогам**

| Поправки | Принято поправок | Отклонено поправок |
|--------------------------------|------------------|--------------------|
| Текстовые статьи законопроекта | 105 | 139 |
| Цифровой блок законопроекта | 165 | 355 |

Стабилизационного фонда, преобразованного в Фонд будущих поколений и Резервный фонд) и о проблемах социального-культурного характера. Такой же позиции придерживались справедливороссы и фракция «Родина» – «Патриоты России».

Выступавший от фракции «Единая Россия» В. Пехтин, защищая позицию фракции, говорил о достижениях партии, поддерживаемой президентом, заключив: «...принимая сегодня бюджет, мы экономически обосновываем план Путина. Бюджет должен стать опорой незыблемого курса нашей страны, проводимого в последние годы Президентом Российской Федерации, бюджетом преемственности целей нашего развития, бюджетом, я бы сказал, сбывшихся надежд, позволяющим решать накопившиеся за десятилетия проблемы, а главное – людям и стране вернуть уверенность в завтрашнем дне»¹. Законопроект был принят в первом чтении абсолютным большинством голосов². При этом крайне важно отметить, что в процессе обсуждения не поднимались и не защищались интересы отдельных отраслей экономики, не использовалась популярная в 90-е гг. тактика бюджетного торга. С одной стороны, это можно объяснить приближающимися выборами в нижнюю палату парламента и президента РФ, но более вероятно следующее: депутаты понимали бесполезность лоббирования каких-либо интересов с трибуны Госдумы ввиду предопределенности результата голосования.

По результатам подготовки законопроекта о бюджете 2008–2010 гг. ко второму чтению в Комитет по бюджету и налогам поступило 764 поправки. Число принятых и отклоненных поправок приведено в табл. 1.

Списки принятых поправок были про-

голосованы без каких-либо проблем, а вот когда повестка дня приблизилась к спискам отклоненных поправок, депутаты от «Единой России» сначала предложили перейти на ускоренный режим голосования ввиду состоявшейся «детальной проработки бюджета», а затем и сократить время для обоснования поправки до 1 минуты вместо предусмотренных регламентом 3³. Оба положения были положительно проголосованы Думой, на что депутат С. Иванов (ЛДПР) с иронией отметил: «...если уж так дело идет, палата вольна принять любое решение. Давайте свернем прения, бюджет, я так понимаю, все равно уже принят»⁴.

В процессе анализа обсуждения бюджета во втором чтении возможно выявить несколько поправок, касающихся отраслевых групп интересов, но все они находились в блоке отклоненных и не были приняты Думой во втором чтении (примером может служить предложение В. Кашина от КПРФ перераспределить 300 млрд руб. с общегосударственных расходов на национальную экономику, в частности 100 млрд руб. выделить на сельское хозяйство). Отклоненные поправки не получили поддержки ни правительства, ни профильного комитета. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» был принят во втором чтении 322 голосами (71,6 %) и в третьем чтении – 313 голосами (69,6 %)⁶. При

³ Стенограммы заседаний Государственной думы Федерального Собрания РФ. 7-я сессия ГД четвертого созыва (весна 2007), хроника заседания 29 июня 2007 г. Доступ: <http://transcript.duma.gov.ru/node/675/>

⁴ Там же.

⁵ Там же.

⁶ Стенограммы заседаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ. 7-я сессия ГД четвертого созыва (весна 2007), хроника заседания 6 июля 2007 г. Доступ: <http://transcript.duma.gov.ru/node/665/>

¹ Там же.

² 319 голосов «за» (более 70 %). Там же.



этом необходимо отметить, что все фракции, кроме ЕР, голосовали против.

Таким образом, несмотря на сохраняющиеся активные выступления в Думе, бюджет на сегодняшний день принимает, прежде всего, фракция «Единая Россия» практически в том виде, в котором его вносит правительство РФ. Практика увеличения статей расходов, которую можно было наблюдать раньше, преобразовалась в работу по перераспределению расходов между статьями в процессе подготовки проекта бюджета ко второму чтению. Главную роль в этом процессе играет Комитет по бюджету и налогам под председательством депутата от правящей партии (IV–VI созывы). Что касается учета интересов отраслевых групп при приня-

тии одного из главных для них законов, то необходимо отметить, что изменились приоритетные субъекты, на которые оказывается лоббистское давление: теперь ими стали правительство РФ, в первую очередь Министерство финансов, Комитет по бюджету и налогам и фракция «Единая Россия», имеющая наибольший политический ресурс для продвижения интересов лоббистов. Новые реалии делают изучение деятельности лоббистских структур более сложным ввиду меньшей прозрачности принимаемых решений. При этом в практическом плане такие изменения только на руку теневым лоббистам, что крайне негативно сказывается на развитии легального института отечественного лоббизма.

Литература

Любимов А.П. 2005. *История лоббизма в России*. М.: Фонд «Либеральная миссия».

ШИЛОВ Владимир Викторович –

к.и.н., Березниковский филиал Пермского национального исследовательского политехнического университета.

618404, Россия, Пермский край, г. Березники, ул. Тельмана, 7.

vvs595959@mail.ru

ПОВТОРИТСЯ ЛИ «ЧИКАГО 30-х ГОДОВ» В ВЕРХНЕКАМЬЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ? WILL «CHICAGO OF THE 1930s» REPEAT IN THE PERM KRAI (UPPER KAMA)?

В статье анализируется историко-природный и промышленный потенциал территории Верхнекамья. Рассматривается сложная ситуация, сложившаяся в двух муниципальных образованиях после техногенной катастрофы. Предлагаются пути выхода из возникшей форс-мажорной ситуации, способы и методы восстановления инвестиционной привлекательности территории, сохранения и привлечения трудовых ресурсов, социального развития территорий. Автор считает, что для выявления и дальнейшего решения проблем социального взаимодействия в крае возможно применить опыт социологов чикагской школы. Приводятся данные проведенного автором социологического опроса о состоянии уровня и качества жизни населения Усольского района Пермского края.

Ключевые слова: техногенная катастрофа, потенциал территории, трудовые ресурсы, инфраструктура, рекреация, чикагская социологическая школа

The historical and natural and industrial potential of the Upper Kama area is analyzed. The author considers a difficult situation in the two municipalities after the technological man-made disaster. The article suggests some ways to solve this force majeure, as well as techniques and methods for increasing investment attractiveness of the region, attracting human resources to the problematic areas and for the social development of the territory. The author believes that for revealing and further solving the problems of social interaction in the region application of the experience of sociologists from the Chicago school can be effective. The data of the author's