

Ж. Ю. Кургаева, Т. В. Халилова

**ОТРАСЛЕВОЙ И КОРПОРАТИВНЫЙ ЛОББИЗМ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДПРИЯТИЙ
ПО ДОБЫЧЕ И ПЕРЕРАБОТКЕ УГЛЕВОДОРОДНОГО СЫРЬЯ**

Ключевые слова: отраслевой лоббизм, корпоративный лоббизм, нефтехимическая промышленность, предприятия комплексного освоения и использования углеводородного сырья, нефтегазовый сектор, отраслевая политика.

В статье рассматривается история становления отраслевых лоббистских структур в СССР и их эволюция в постсоветский период. Анализируется современная практика использования приемов отраслевого лоббизма крупными компаниями по добыче и переработке углеводородного сырья («Лукойл», «Роснефть», «Газпром» и др.).

Key words: branch and corporate lobbying, the petrochemical industry, the enterprises for extraction and processing of hydrocarbonic raw materials, sectoral management.

In the article the history of starting the branch lobbying structures in the USSR and their development (evolution) during the Post-Soviet period is described. Modern practice of the use of the ways of branch lobbying by the large enterprises of extraction and processing hydrocarbonic raw materials ("Lukoil", "Rosneft", "Gazprom", etc.) is analyzed.

Рассмотрим вкратце, как шел процесс формирования различных структур отраслевого лоббирования, которые на сегодняшний день в той или иной степени представляют и лоббируют в органах власти интересы бизнеса, в том числе предприятий по добыче и переработке углеводородного сырья.

Истории становления и развития российского лоббизма посвящены работы таких специалистов, как Лепехин В., Данченков И., Заславский, Нефедова Т. и др. Практике лоббизма в современной России посвящены исследования Центра по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти, а также аналитические статьи, размещенные в специализированных изданиях типа «Lobbying.ru», а также на корпоративных сайтах крупных компаний.

Основными каналами лоббирования интересов «отраслевых кланов» в советский период были министерства и ведомства, Госплан и Госнаб, а также комитеты КПСС: тюменские секретари лоббировали интересы нефтяников и газовиков, донецкие и кемеровские - шахтеров, краснодарские и ставропольские - агропромышленного комплекса и т.д.

Существовали и «полугласные» каналы лоббирования. Например, коллегии министерств - специфические органы, не характерные для государств с рыночной экономикой. В состав коллегий, наряду с руководителями министерств, входили и директора крупнейших предприятий, научно-производственных объединений, НИИ и конструкторских бюро. Коллегии сочетали в себе функции управления (принятия решений), обеспечения «обратной связи», экспертизы, но, прежде всего, внутриотраслевого лоббирования интересов представленных в коллегиях учреждений и предприятий [1].

Организационно управление нефтяной и газовой промышленностью в СССР осуществлялось через систему группы министерств - Министерства геологии СССР, Министерства нефтяной промышленности, Министерства газовой промышленности, Министерства нефтеперерабатывающей и нефтехимической промышленности СССР, а также Главного управления по транспорту, хранению и распределе-

нию нефти и нефтепродуктов при Совете Министров РСФСР и союзных республик. Большую роль в обеспечении развития отраслей играло Министерство строительства предприятий нефтяной и газовой промышленности. Также в структуру нефтяного сектора входило большое количество отдельных самостоятельных организационных структур (в статусе государственных предприятий на всех стадиях разведки, добычи, транспортировки и переработки нефти и жидких углеводородов). Основными низовыми звеньями в нефтяной и газовой промышленности занимавшихся производственной деятельностью являлись геолого-поисковая контора, нефтегазодобывающее управление, управление буровых работ, нефтеперерабатывающий завод и т.д. [2]

В последние годы существования СССР экономика все больше дистанцировалась от идеологии. Территориально-отраслевые кланы укрепляли свои позиции и становились независимыми. Им оставалось только юридически закрепить фактически принадлежавшую им собственность, что и было сделано в период перестройки.

После принятия законов "О государственном предприятии" (1987 г.) и "О кооперации" (1988 г.) предприятия начали избавляться от опеки вышестоящих организаций, стала разрушаться сложившаяся система лоббирования и формироваться новая.

Например, у крупных производителей появилась возможность решать вопросы напрямую (с помощью лоббистов) с Госпланом и даже Советом министров СССР. После 19-й партконференции 1988 года, по инициативе правительства были созданы государственные концерны. [3] Многие из них на сегодняшний день играют ключевую роль не только в российской, но и мировой экономике. Это «Роснано», «Ростехнологии», «Росатом» и др.

В декабре 1990 г. была учреждена первая политическая организация промышленников — Партия свободного труда. Она проложила дорогу политическим организациям, которые отстаивали интересы крупного, среднего и малого бизнеса (например, таким как Партия экономической свободы и

т.п.). Кроме того, продолжили свое существование все основные каналы лоббирования:

- отраслевые министерства: коллегии и аппарат министерств (вместо Госплана, к примеру, Госкомимущество) и исполнительная власть вообще;
- органы представительной власти, аппарат этих органов и сами депутаты.

Самые сильные группы интересов остались такими же, как и в советские времена. Это монополии, причем большей частью ориентированные на экспорт. У данных отраслей есть свои люди в министерствах и правительстве, обеспечивающие соответствующее лобби.

В 1990-е годы сложились отраслевые группы интересов. Это крупные концерны и корпорации, некоторые из них уже вышли на уровень транснациональных. Основные из них:

- «Газпром», владеющий самой крупной в мире сетью газопроводов;
- концерн «Норильский никель» (настолько сильный игрок на мировом рынке, что способен регулировать цены на никель);
- государственные концерны «Росвооружение», «Ростехнологии», «Роснано»;
- нефтяные компании «Роснефть», «Сибнефть», «Лукойл» и др.

В последние годы российские финансово-промышленные группы освоили практику лоббизма и добиваются больших результатов. К примеру, страховщики смогли добиться принятия закона об ОСАГО, а производители водки добились серьезных ограничений в рекламе пива. Также можно вспомнить, как Борис Немцов пересаживал всех чиновников на «Волги» (лоббирование интересов «ГАЗа») и борьбу с импортом «ножов Буша» (лоббирование интересов производителей отечественной курятины).

Специалисты отмечают появление таких новых лоббистских образований, как «клиентылы» - конгломераты структур, поддерживающие и группирующиеся вокруг какого-либо политика, точнее, должностного лица. Чем выше пост, чем больше возможность данного должностного лица влиять на принятие решений, от которых зависит экономическое процветание предприятия, фирмы, банка, региона и т.п., тем мощнее клиента [3].

Представительство и продвижение интересов различных организаций, групп граждан, предприятий - это вполне законная форма лоббирования. Отраслевой лоббизм - такое же естественное и нужное явление, как и лоббизм социально-политический. Для того чтобы проводить через Государственную Думу политику в интересах различных отраслей - промышленности, банковской сферы, науки, культуры, общественных объединений и религиозных организаций - и были сформированы думские Комитеты. Именно по отраслевому, т.е. профессиональному признаку, устроена и исполнительная власть.

Отраслевой лоббизм - это процесс по продвижению интересов конкретной отрасли в органах государственной власти, с целью добиться для нее тех или иных преференций. Среди наиболее распро-

страненных таких интересов можно назвать снижение налогообложения (например, акцизов) или тарифов, изменения законодательства или увеличение бюджетных дотаций. Конечной целью отраслевого лоббирования является повышение капитализации отрасли и прибыльности ее компаний [4].

Для отстаивания интересов сферы добычи и переработки углеводородного сырья экономики в феврале 1992 года по инициативе руководителей 50-и крупнейших российских предприятий по переработке углеводородного сырья был образован Союз нефтепромышленников России. Среди основателей СНП такие предприятия нефтегазовой отрасли, как: «Нижневартовскнефтегаз», «Сургутнефтегаз», «Роснефть», «Когалымнефтегаз», «Урайнефтегаз», «Ноябрьскнефтегаз», «Юганскнефтегаз», «Томскнефть», «Тюменьнефтегаз», «Варьеганнефтегаз», Рязанский НПЗ и другие.

С середины 1995 года, после вхождения в СНП коллективного члена - РАО «Газпром», он был преобразован в Союз нефтегазопромышленников России [5].

С первых же своих шагов профессиональное отраслевое объединение нефтяников и газовиков прилагало все усилия для защиты общих интересов предприятий по переработке углеводородного сырья. Цель СНП - экспертиза стратегических правовых и хозяйственных решений с учетом интересов сферы добычи и переработки углеводородного сырья, усиление влияния корпоративной позиции в процессе их принятия, участие в разработке и реализации общегосударственных программ для обеспечения энергетической безопасности России, стимулирования нефтяной и газовой промышленности.

Для лоббирования отраслевых интересов Союз нефтегазопромышленников России активно взаимодействует с Правительством Российской Федерации, представительными органами власти субъектов Российской Федерации, Федеральным Собранием Российской Федерации и т.п.

Кроме того, СНП сотрудничает с профильными Комитетами Государственной Думы РФ по внесению изменений в действующее налоговое законодательство, добиваясь при этом: упрощения налоговой системы; дифференцированного подхода при налогообложении добытого углеводородного сырья; гибкого налогообложения эксплуатации месторождений, в зависимости от их горно-геологических и экономико-географических условий, гибкой системы льгот и налогов с учетом сложной специфики деятельности больших, средних и малых предприятий по добыче и переработке углеводородного сырья. Также Союз нефтегазопромышленников России добивается участия в разработке специального закона «О стимулировании добычи на низкопродуктивных месторождениях» и т.д.

Для обсуждения и решения перечисленных выше отраслевых проблем Союз нефтегазопромышленников России регулярно проводит «круглые столы», широкие консультации с общественными корпоративными организациями при принятии важных стратегических решений. СНП добивается созда-

ния при Правительстве РФ экспертного общественного Совета из специалистов-профессионалов нефтегазохимического комплекса для экспертизы государственных стратегических решений, касающихся энергетической безопасности страны. Активно и конструктивно Совет СНГП участвовал в разработке *Энергетической стратегии России до 2030 года* [6].

Таким образом, СНГП, являясь крупной отраслевой профессиональной ассоциацией, ведет активную работу по защите общих интересов предприятий по переработке углеводородного сырья.

Но помимо этого крупные нефтяные компании, отстаивая свои корпоративные интересы, активно используют и свой собственный лоббистский ресурс.

В качестве примера можно привести ситуацию вокруг проекта Минэнерго РФ, как стимулировать разработку шельфовых запасов углеводородов. Для этого Минэнерго предлагало, не дожидаясь введения в действие новой системы налогообложения (с налогом на сверхдоходы), с декабря 2012 г. обнулить экспортные пошлины и НДС на шельфовые и каспийские нефть, газ (в том числе сжиженный), а также конденсат; освободить от налога имущество, нужное для шельфовых проектов; не брать с оборудования пошлины и НДС; и наконец, разрешить без ограничений переносить убытки на будущие периоды (сейчас — до 10 лет). На тот момент таких льгот не было ни у одной из нефтяных компаний. Хотя, благодаря лоббистским усилиям, каспийская нефть компании «Лукойл» была освобождена от НДС, но экспортная пошлина для нее сокращена лишь наполовину [7].

Актуален для лоббистов нефтяных компаний и проект реформы, подразумевающей введение единого налога на дополнительный доход и отказ от экспортных пошлин и НДС (налог на добычу полезных ископаемых). Подобный проект был разработан Минэнерго еще в июле 2010 года. При этом основную выгоду от нового режима получит «Роснефть», которая будет разрабатывать три участка арктического шельфа, а также если новый налоговый режим будет распространяться на существующие шельфовые месторождения, то и Лукойл. Другим крупным нефтяным компаниям нужно будет активно лоббировать свои интересы в этом проекте, добиваясь от государства определенных преференций в этом вопросе [8].

В российской практике нередко имеют место случаи, когда нефтяные компании не выступают «единым фронтом», защищая интересы своей отрасли, а ведут «лоббистские войны», в которых сталкиваются интересы различных компаний по добыче и переработке углеводородного сырья. В результате побеждает та компания, чей лоббистский ресурс оказывается на данный момент самым сильным.

Рассмотрим несколько ярких примеров подобной практики, имевших место в недалеком прошлом.

2 мая 2006 года в Государственную Думу был внесен законопроект No294445-4 «О внесении изменений в главу 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратив-

шими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (о создании налоговых стимулов для освоения новых нефтяных месторождений и разработки месторождений со степенью выработанности выше 80 %). 3 августа 2006 года этот закон вступил в силу.

Согласно этому закону, в целях создания налоговых стимулов для освоения новых месторождений была введена нулевая ставка НДС по нефти для месторождений, расположенных в Якутии, Иркутской области и Красноярском крае.

В проигрыше оказалась компания «Лукойл». В самый последний момент разработчики документа вычеркнули из списка провинций, по месторождениям которых предполагается предоставление «налоговых каникул», Тимано-Печорскую нефтегазоносную провинцию, где больше всего нефтяных запасов принадлежит именно НК «Лукойл». Компании, по всей видимости, не хватило на тот момент лоббистского ресурса, чтобы стать единственным разработчиком этой провинции на льготных условиях, а за их внезапным «исчезновением» стоят, скорее всего, лоббисты государственных компаний «Газпром» и «Роснефть», которые тем самым, подтолкнули «Лукойл» к партнерству. В результате 25 мая 2007 года президент «Лукойла» Вагит Алекперов подписал с главой «Газпром нефти» Александром Дюковым соглашение о создании совместного предприятия по разработке Тимано-Печорской провинции [9].

Еще одно поле для столкновения корпоративных интересов в сфере добычи и переработки углеводородного сырья — это вопрос о допуске частных нефтяных компаний к добыче нефти на арктическом шельфе.

Президент и основной акционер «Лукойла» Вагит Алекперов, лоббируя интересы частных нефтяных компаний, неоднократно предлагал ввести понятие национальной компании. Алекперов давно борется за равенство частных и государственных компаний. Еще в 2007 году он открыто говорил, что его беспокоит усиление госсектора в сфере добычи и переработки углеводородного сырья. А в 2010 году он пожаловался тогдашнему президенту Д.А. Медведеву на то, что у госкомпаний есть преимущества перед частными, приведя в качестве примера правила доступа к шельфовым месторождениям.

С 2008 года по Закону о недрах разрабатывать шельф разрешено только компаниям, в которых государству принадлежит более 50% акций и у которых есть как минимум пятилетний опыт работы на шельфе. Этим критериям соответствуют только компании «Роснефть» и «Газпром». Чтобы работать на шельфе смогли и частные компании, Алекперов предлагал ввести понятие «национальная компания». По его мнению, такая компания должна быть зарегистрирована в России, торговаться на российских биржах, иметь стабильные финансовые показатели и тратить на социальные проекты не менее 1% выручки. И главное — их налоговые отчисления должны составлять не менее 5% доходов бюджета [10]. Сам «Лукойл» в 2010 году перечислил в бюджет 800 млрд руб. (примерно 20 млрд. долл.) нало-

гов, а в 2011-м г. общая сумма налогов уже составила - 38,4 млрд долл. Лукойл осуществляет 16,6% общероссийской добычи нефти и 17,7% общероссийской переработки нефти. Кроме того, акции компании занимают второе место по объемам торгов среди акций иностранных компаний, торгуемых на Лондонской фондовой бирже (IOB), по результатам 2011г [11]. Такие солидные позиции на рынке доказывают, что Лукойл имеет все права на получение звания национальной компании. Таковы основные доводы лоббистов, выступающих за усиление роли и статуса Лукойла в рейтинге крупнейших нефтяных компаний.

Литература

1. В. Лепехин, Лоббизм в России и проблемы его правового регулирования [Электронный ресурс] http://www.polisportal.ru/index.php?page_id=51&id=423.
2. Т. Халилова, Ж. Кургаева, *Вестник КНИТУ*, 5, 208-213 (2011).
3. И. Даченков, Особенности национального лоббирования, [Электронный ресурс] <http://www.lentacom.ru/analytics/592.html>
4. Профессиональный словарь лоббистской деятельности (составитель П.А. Толстых). Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти. Москва, 2009.
5. [Электронный ресурс] http://www.sngpr.ru/directions_of_activity.htm
6. Ж.Ю Кургаева., Т.В. Халилова, *Вестник КНИТУ*, 12, 205-210 (2011).
7. Д. Казьмин, Е. Письменная, М. Лютова, [Электронный ресурс] Vedomosti.ru от 22.11.2011.
8. Е. Сафонова Шельфовым проектам готовят льготы. *РБК daily*, 20.09.2011.
9. У «ЛУКОЙЛа» в Тимано-Печорской провинции сильный конкурент - «Роснефть», и сотрудничество с «Газпромом» ему не помешает. *Коммерсант*; 08.06.2006.
10. М. Лютова, О. Гавшина «Лукойл» хотел бы стать национальной компанией. *Ведомости*, 03.10.2011.
11. [Электронный ресурс] <http://www.lukoil.ru/>

© Ж. Ю. Кургаева – канд. ист. наук, доц. каф. государственного, муниципального управления и социологии КНИТУ, jkurgaeva@yandex.ru ; Т. В. Халилова – канд. ист. наук, доц. той же кафедры, thalilova2004@mail.ru.