

Проблемы управления: теория и практика
Administrative issues: theory and practice

УДК 35(354):94(470)

DOI: 10.55959/MSU2070-1381-115-2026-7-19

Проявления регионально-отраслевого лоббизма в РФ в начале экономической трансформации (1991–1992)

Логвенков Илья Сергеевич

Кандидат исторических наук, SPIN-код РИНЦ: [4199-0889](https://orcid.org/0009-0007-3134-8869), ORCID: [0009-0007-3134-8869](https://orcid.org/0009-0007-3134-8869), ilya.logvenkov@gmail.com

НИУ «МЭИ», Москва, РФ.

Аннотация

Целью настоящего исследования выступает оценка роли лоббистской деятельности в отношении правительства на начальном этапе российской экономической трансформации. Проведенный обзор литературы продемонстрировал отсутствие научного консенсуса в отношении понятия «лоббизм», а также ограниченность актуальных нормативно-правовых подходов для его отделения от коррупции. Размытость предмета исследования предопределила использование индуктивного метода, предполагающего изучение конкретных лоббистских практик с последующим обобщением результатов. Источниковая база исследования позволила выделить три модели лоббизма: территориально-отраслевую, отраслевую и индивидуальную. Результаты работы показали, что каждой из моделей свойственно специфическое сочетание субъектов, интересов, форм продвижения и факторов результативности. Основными чертами сложившейся лоббистской практики стали слабость институциональной составляющей, превосходство «политического капитала» над экономическими возможностями и доминирующая роль личностного фактора. В результате правительственные уступки вступали в противоречия со стратегией реформ в краткосрочном и долгосрочном аспектах. Антикризисная составляющая экономической политики предполагала концентрацию финансовых и материальных ресурсов. Однако предоставление преференций ресурсодобывающим и промышленно развитым регионам, а также предприятиям-монополистам подрывало возможности правительства, одновременно ухудшая положение уязвимых экономических субъектов и групп населения. Реформаторская составляющая была нацелена на построение конкурентной рыночной экономики. Но тяжелые последствия распада советской экономической модели и шоковой терапии вели к формированию неблагоприятных условий экономической деятельности. Одним из факторов выживания в этих реалиях становились лоббистские возможности, которых подавляющее большинство экономических субъектов не имели. В долгосрочной перспективе это вело к росту монополизации рынков и искажению конкурентной среды. Лоббизм в правительственных структурах представлял собой одну из форм адаптации общества к происходившим в стране изменениям, однако одновременно он деформировал экономическую политику, затрудняя достижение ее целей.

Ключевые слова

Лоббизм, экономическая политика, шоковая терапия, радикальная рыночная реформа, правительство, Ельцин, федерализм.

Для цитирования

Логвенков И.С. Проявления регионально-отраслевого лоббизма в РФ в начале экономической трансформации (1991–1992) // Государственное управление. Электронный вестник. 2026. № 115. С. 7–19. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-115-2026-7-19

Regional and Industry Lobbying in the Russian Federation at the Beginning of Economic Transformation (1991–1992)

Ilya S. Logvenkov

PhD, ORCID: [0009-0007-3134-8869](https://orcid.org/0009-0007-3134-8869), ilya.logvenkov@gmail.com

National Research University “Moscow Power Engineering Institute”, Moscow, Russian Federation.

Abstract

The aim of this study is to assess the role of lobbying activities in relation to the government at the initial stage of Russian economic transformation. A literature review revealed the absence of a scientific consensus on the concept of “lobbying” and the limited capacity of current legal frameworks to clearly distinguish it from corruption. The ambiguity of the research subject necessitated the use of the inductive method, involving the examination of specific lobbying practices followed by the generalization of findings. The study’s source base identified three models of lobbying: territorial-industrial, sectoral, and individual. The results indicate that each model exhibits a specific combination of actors, interests, methods of promotion, and factors influencing effectiveness. Key characteristics of the established lobbying practices included weak institutional frameworks, the dominance of “political capital” over economic capabilities, and the prevailing role of personal influence. As a result, governmental concessions often contradicted the reform strategies in both the short and long term. The anti-crisis component of economic policy required the concentration of financial and material resources. However, granting preferences to resource-rich and industrially developed regions, as well as monopolistic enterprises, undermined the government’s capabilities while exacerbating the situation of vulnerable economic actors and population groups. The reform-oriented component aimed to establish a competitive market economy. Yet, the severe consequences of the Soviet economic model’s collapse and shock therapy created unfavourable conditions for economic activity. Lobbying capabilities became a survival factor in these realities, but the vast majority of economic actors lacked such opportunities. In the long term, this led to increased market monopolization and distortion of the competitive environment. Lobbying within government structures represented a societal adaptation to the changes occurring in the country. However, it simultaneously deformed economic policy, complicating the achievement of its objectives.

Keywords

Lobbying, economic policy, shock therapy, radical market reform, government, Yeltsin, federalism.

For citation

Logvenkov I.S. (2026) Regional and Industry Lobbying in the Russian Federation at the Beginning of Economic Transformation (1991–1992). *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 115. P. 7–19. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-115-2026-7-19

Дата поступления/Received: 25.11.2025

Введение

Лоббизм, понимаемый как организованное воздействие отдельных лиц или групп на институты публичной власти с целью продвижения индивидуальных или корпоративных интересов, представляет собой неотъемлемый атрибут функционирования современного государства. Вместе с тем особенности общественно-политического устройства, экономической жизни, а также культурно-исторические традиции предопределяют многообразие форм лоббистской деятельности, а также ее роль в разработке и реализации государственной политики. Дискуссии об этой проблеме и попытки ее правового регулирования проводятся в России уже более трех десятилетий, однако выработать консенсус до сих пор не удалось. В этой связи представляется полезным обратиться к изучению первичного этапа формирования лоббистских практик в постсоветский период.

В данном исследовании предполагается ответить на три вопроса:

- 1) кто выступал субъектом лоббистской деятельности в отношении российского правительства?
- 2) что определяло ее результативность?
- 3) какую роль играл лоббизм в экономической трансформации страны?

Известная степень размытости понятия «лоббизм» требует дополнительных уточнений предмета исследования. Отсутствие правовой дефиниции и научного консенсуса позволяет отнести к нему любое политическое влияние, направленное на продвижение интересов неограниченного круга общественных объединений [Каневский 2015]. Такое понимание является контрпродуктивным для научной структуризации этого понятия.

В последние десятилетия разрабатывались различные подходы, призванные строго дифференцировать лоббизм. Он рассматривался как самостоятельный институт политической системы [Осипова 2023], как центральная часть комплексного механизма артикуляции общественных интересов [Каневский 2015], как нормативно урегулированная деятельность общественных групп, направленная на участие в принятии решений правотворческого характера [Зелепукин, Ильина 2020] и т. д.

Проблема дифференциации понятия «лоббизм» существует и в мировом научном дискурсе. Несмотря на то, что институциональное оформление «цивилизованных» способов продвижения интересов различных общественных групп в ряде государств считается завершенным, особо привилегированное положение отдельных корпораций продолжает привлекать внимание ученых. В частности, выделяются прозрачные и непрозрачные виды лоббистской деятельности. Под последними понимаются такие формы лоббирования, которые, с одной стороны, не нарушают действующего законодательства, а с другой — никак не регулируются существующими нормами [Kollmar, Koen 2022]. Рост масштабов распространения непрозрачных практик, по мнению некоторых исследователей, отражает рост влияния корпораций и переход к постдемократическому обществу.

Существующие подходы к отделению лоббизма от коррупции также подвергаются ревизии. Под последней, как правило, понимается давление на представителя власти ради принятия нужного

принципалу решения в обход правовых норм в обмен на денежное или иное вознаграждение [Gabor 2021]. Однако изучение целого ряда распространенных практик¹ позволяет заключить, что нормативный подход в текущем состоянии не позволяет строго провести черту между продвижением общественных интересов в рамках демократических институтов и корпоративным злоупотреблением путем легального подкупа чиновников и политиков [Kollmar, Koen 2022]. На фоне углубления экономического неравенства и политической поляризации в ряде стран Северной Америки и Западной Европы сформировавшиеся в них модели лоббистской деятельности начинают рассматриваться как фактор искажения публичной политики и нарушения общественного равновесия [Bombardini, Trebbi 2020].

В контексте темы исследования контрпродуктивность нормативного подхода предопределена еще и несоответствием существовавшего в изучаемый период законодательства стремительно меняющимся реалиям общественной жизни. Демонтировались фундаментальные институты артикуляции интересов традиционных групп влияния (КПСС, отраслевые министерства, Госплан) [Peregudov, Semenenko 1996]. Центральные органы управления (министерства, главки) преобразовывались в самоуправляемые ассоциации, однако в условиях политического поражения советской партийно-хозяйственной номенклатуры в августе 1991 года эти объединения не могли оказывать существенного влияния на деятельность российского правительства [Логвенков 2018]. Их основной функцией стало сохранение существующих производственных связей, а также распределение государственных займов, субсидий и иных форм поддержки между предприятиями [Hough 2001, 33]. При этом новые общественные объединения, предполагавшие своей основной целью продвижение коммерческих интересов участников в органах государственной власти, еще только начинали формироваться. Переходный характер общественного устройства, характеризующийся ослаблением традиционных групп влияния и несформированностью новых, предопределил относительно высокую самостоятельность высшего руководства страны.

Особенности изучаемого периода и отсутствие научного консенсуса в отношении термина «лоббизм» делают уместным использование индуктивного метода исследования. В размытом поле общественных практик, которые можно отнести к лоббистским, мы выделяем их ограниченное множество, элементы которого, на наш взгляд, использовались для оказания прямого влияния на проводившуюся правительством экономическую политику. В это множество включается воздействие экономических и политических субъектов на персональный состав правительства (председателя, министров и председателей госкомитетов, их заместителей), осуществляемое путем личных и опосредованных контактов с целью получения ресурсов или особых экономических прав.

Проблема формирования механизмов артикуляции интересов влиятельных групп в период проведения радикальной экономической реформы² в научной литературе присутствует. Однако в фокусе внимания ученых оказывались преимущественно лоббистские практики, проявлявшиеся в работе парламента, а не исполнительной власти. Считается, что последний оказался под влиянием директорского корпуса, так называемых красных директоров, которые в большинстве своем критических относились к проводимым преобразованиям. Расхождения связаны с общей оценкой концепции реформ, в зависимости от которой критика реформ рассматривается как вполне обоснованная [Глазьев 2011] либо как безосновательная [Экономика переходного периода 1998]. Попытки же создания легальных каналов взаимодействия института Президента (а через него правительства) с общественными объединениями обернулись неудачей [Волгин 2023].

¹ К примеру, принцип «вращающихся дверей», который обозначает ротацию политических элит путем перехода в коммерческий сектор по завершении каденции. Вознаграждением государственного деятеля становится высокая должность в компании, деятельность которой он ранее регулировал. Основной его задачей на новой работе становится продвижение корпоративных интересов в органах государственной власти за счет накопленных связей, инсайдерской информации и иных ресурсов.

² Основными задачами правительства в этот период стали преодоление кризиса продовольствия и систем жизнеобеспечения и переход к рыночной экономической модели.

Прямое влияние заинтересованных лиц на работу органов исполнительной власти федерального уровня упоминается куда реже и выступает в исследованиях в качестве фона масштабных исторических событий. Вместе с тем множество источников личного происхождения указывает на значимую роль «ходовков»³ в работе правительства. Научные труды, центральной проблемой которых стало бы изучение влияния этого фактора на экономическую политику правительства, как таковые отсутствуют, что предопределяет новизну представленного исследования.

В основу источниковой базы легли нормативные и исполнительно-распорядительные акты и делопроизводственная документация Президента РСФСР и Правительства РСФСР, а также мемуары, интервью и биографии должностных лиц и руководителей экономических объектов. Их изучение позволило выявить три модели лоббизма в отношении высокопоставленных функционеров исполнительной власти: территориально-отраслевую, отраслевую, индивидуальную.

Территориально-отраслевая модель

Особенностью территориально-отраслевого лоббизма стало продвижение совместных интересов региона и части расположенного на его территории хозяйства. Наибольшую активность в этом процессе проявляли республики в составе РСФСР, опиравшиеся на принятые или стоящие в повестке представительных органов декларации о государственном суверенитете и рост сепаратистских настроений. К примеру, в Башкирской ССР к осени развернулась пропаганда идеи выхода из состава России со стороны партийно-хозяйственной номенклатуры и национальной интеллигенции⁴. Сообщивший об этом депутат республиканского Верховного Совета Кашников указывал, что в основе сепаратистской агитации лежал образ Кувейта, подобно которому Башкирия сможет обеспечить свое процветание за счет нефти. По его сведениям, все это вызывало крайнее беспокойство местного русскоязычного населения. Нет сомнений, что руководство республик прекрасно отдавало себе отчет, каково реальное положение дел и какие перспективы ждут их в случае попытки отделения. Но этот козырь можно было использовать в переговорах с Москвой.

Представители республик не испытывали острой нужды в посредниках и обладали возможностью выходить со своими требованиями сразу на Президента РСФСР. 25 декабря 1991 года состоялась его встреча с делегацией Коми ССР, в состав которой вошли руководители Верховного Совета, Совета Министров и Госэкономики, а также генеральные директоры объединений «Комилеспром», «Коминепфть» и «Воргутауголь»⁵. В подготовленном для Ельцина обзоре местных СМИ содержалось описание типичных для того времени событий в республиках:

- созыв съезда народа коми, провозгласившего себя высшим представительным органом коренных народов региона и намеренного добиваться провозглашения суверенитета;
- формирование Комитета по управлению имуществом Коми ССР, приступившего к рассмотрению первых заявок на приватизацию в рамках ранее принятой программы (в том числе промышленных объектов);
- критическое положение в вопросах жизнеобеспечения, аварии;
- забастовка учителей.

При этом депутаты Верховного Совета Коми ССР 27 ноября 1991 года отклонили инициативу по переименованию республики и тормозили сепаратистские инициативы, предлагая

³ Под «ходовками» в мемуарах должностных лиц понимаются просители, пытавшиеся добиться принятия выгодных для себя или принятии решения от представителя исполнительной власти. См.: Гайдар Е.Т. Дни поражений и побед. М.: ВАГРИУС, 1996. С. 164; Нечаев А.А. Россия на переломе. Откровенные записки первого министра экономики. М.: Русь-Олимп, Астрель, 2010. С. 214; Полторанин М.Н. Власть в тротиловом эквиваленте. М.: Издательство «Эксмо»: Алгоритм, 2010. С. 257.

⁴ Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 10011. Оп. 4. Д. 15. Л. 117.

⁵ Архив президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 6. Оп. 1. Д. 92. Л. 113.

«не торопиться» с тем, чтобы принять позднее «взвешенные решения»⁶. Эта картина отчетливо иллюстрирует стратегию республиканской партийно-хозяйственной номенклатуры: выставить себя в качестве противовеса сепаратизму в переговорах с центром, добиться выгодных условий распределения ресурсов и сохранить контроль над приватизацией собственности.

Первым нормативно-правовым оформлением договоренности центра и республики стал Указ Президента РСФСР «Об условиях экономического эксперимента по созданию особого порядка инвестирования на территории Республики Карелия»⁷. Это решение позволяло региональному правительству оставлять в своем распоряжении 75% от валютной выручки расположенных на территории республики предприятий, подлежащей перечислению в Республиканский валютный резерв (РВР)⁸. Сами предприятия получили право экспортировать половину произведенной на территории Карелии продукции в пределах установленных Министерством экономики и финансов квот. Помимо этого, региону должны были предоставляться иностранные кредиты и налоговые отсрочки для целевого расходования на развитие производства и сферы услуг. Совместные предприятия⁹ на территории Карелии получали послабления в налогообложении, а республиканский экспорт, средства от которого предназначались для импорта продовольствия и других значимых с точки зрения жизнеобеспечения и развития экономики региона товаров, частично освобождался от уплаты пошлин. Большая часть территории Карелии была включена в перечень местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, что предполагало льготный режим снабжения некоторыми товарами, повышенное пенсионное обеспечение и пр.

Особенностью указа стало отсутствие конкретизации целого ряда положений. Эта задача ложилась на российское правительство, которое на основе текущих задач и возможностей должно было договориться с представителями республики об итоговых параметрах соглашения. Экономический блок правительства, в отличие от президента, в меньшей степени руководствовался политическими соображениями и преследовал достижение экономических, прежде всего бюджетных, целей. В ходе переговоров с республиками это выражалось в стремлении ограничить объем выдаваемых квот, а также компенсировать выпадающие доходы, чтобы переложить часть социальных и административных расходов на регионы¹⁰.

Положение сторон в переговорах определялось множеством факторов: текущей политической ситуацией в стране, позицией Верховного Совета РСФСР, географическим положением региона, его значимостью, уровнем и особенностями протестных настроений. К примеру, забастовки учителей давали куда меньше очков республике, чем забастовки шахтеров.

Несмотря на название указа, подчеркивающее его чрезвычайный, уникальный характер, в дальнейшем он стал основой для механизма противодействия начавшемуся в годы перестройки движению суверенизации и сепаратистским настроениям. Уже в январе 1992 года был подписан содержащий сходные положения указ (перераспределение части валютной выручки, отнесение к районам Крайнего Севера, выделение экспортных квот и т. д.) о стабилизации и развитии Коми ССР¹¹. Конкретизация дополнительных, связанных со спецификой региона мероприятий по снабжению, инвестициям, государственным заказам и пр. также определялась правительством в ходе соответствующих переговоров.

⁶ Там же. Л. 118.

⁷ Указ Президента РСФСР от 26.12.1991 № 318 «Об условиях экономического эксперимента по созданию особого порядка инвестирования на территории Республики Карелия» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102013783&rdk=0> (дата обращения: 20.11.2025).

⁸ Таким образом, при действовавшей норме обязательной продажи предприятиями в РВР 40% валютной выручки данное положение указа устанавливало следующий порядок распределения: 10% перечислялось в РВР, 30% — в распоряжение регионального правительства.

⁹ Предприятия с иностранным участием.

¹⁰ Нечаев А.А. Указ соч. С. 233–236.

¹¹ Указ Президента РСФСР от 24.01.1991 № 46 «О неотложных мерах по стабилизации экономики и развитию социальной сферы Коми ССР» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102014294&rdk=0> (дата обращения: 20.11.2025).

Схожая с республиками стратегия реализовывалась и элитами некоторых областей и краев. Их положение в переговорах с центром было куда слабее республик в нормативно-правовом отношении, главы администраций были формально подчинены Президенту РСФСР. Однако при выполнении двух условий — единство исполнительной и представительной власти в стремлении добиться особых взаимоотношений с центром и высокая значимость расположенной в регионе промышленности — местные элиты могли достигать значимых успехов.

Наиболее ярким примером такого успеха в 1991 году стала Тюменская область. Стратегическая значимость региона определялась тем, что на его территории добывалась большая часть российской нефти. Заниженные цены на энергоносители в позднесоветский период негативно сказывались на его социально-экономическом положении. С конца 1990 года Тюменский областной совет начал предпринимать первые попытки перехватить контроль над частью вывозимых ресурсов, пользуясь дезорганизацией системы государственного управления в ходе борьбы союзного и российского руководства. Летом 1991 года после своего избрания на пост Президента РСФСР Ельцин в политических целях публично поддержал идею предоставления региону статуса особой экономической зоны¹².

В ходе политического кризиса в августе 1991 года председатель тюменского исполкома Ю.К. Шафраник публично осудил ГКЧП, за что позднее был переназначен уже в качестве главы администрации¹³, однако усилившиеся позиции российского руководства требовали от местных элит принятия решительных мер.

Для того, чтобы поставить теперь уже российский центр перед фактом, большая часть областных нефтегазовых предприятий вместе с соответствующей инфраструктурой «по инициативе трудовых коллективов» была объединена в Сибирскую нефтяную корпорацию «Синко», зарегистрированную тюменским облисполкомом 27 августа¹⁴. Российскому правительству предлагалось выступить соучредителем, принять к сведению передачу в Миннефтегазпромом СССР прав разработки действующих месторождений согласно приложенному перечню, а также предоставить ряд налоговых льгот. Совмин РСФСР должен был также выдать «Синко» экспортные лицензии, разрешить создание собственной системы фирменной торговли с реализацией продукции на внутреннем рынке по свободным ценам¹⁵. Предполагалось, что весь уплаченный корпорацией экспортный и импортный налог будет зачисляться в бюджет Тюменской области и отдельных входящих в нее районов и автономных округов.

Фактически речь шла о передаче тюменского нефтяного комплекса под контроль региональной партийно-хозяйственной номенклатуры. Однако в реалиях осени – зимы 1991 года российская власть не стала идти на конфликт в стратегическом регионе. Правительство одобрило «инициативу трудовых коллективов», исключив при этом право свободного ценообразования, норму перечисления налогов и различные льготы¹⁶. Президентским указом была также утверждена программа развития области, финансирование которой осуществлялось за счет 10% продукции предприятий, расположенных на ее территории¹⁷. Еще 30% продукции (по нефти и газу — 10%, по рыбной отрасли — 50%) предприятия могли свободно использовать для инвестиций, амортизации, преодоления социально-экономических проблем трудовых коллективов и населения. Правительству предписывалось решить вопрос о выделении Тюменской области валютных средств и экспортных квот.

¹² С чего начинается будущее? С концепции и точного определения, куда идти! // Сайт Ю.К. Шафраника [Электронный ресурс]. URL: <https://shafranik.ru/archives/2210> (дата обращения: 17.03.2025).

¹³ Указ Президента РСФСР от 27.09.1991 № 131 «О главе администрации Тюменской области» // Президент РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/412> (дата обращения: 20.11.2025).

¹⁴ Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. А259. Оп. 49. Д. 3548. Л. 18–19.

¹⁵ Там же. Л. 21.

¹⁶ Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. А259. Оп. 1. Д. 5376. Л. 84–87.

¹⁷ Указ Президента РСФСР от 19.09.1991 № 122 «О развитии тюменской области» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://ips.pravo.gov.ru/?docbody=&nd=102012543&rdk=0> (дата обращения: 20.11.2025).

Другим примером может служить Челябинская область, в которой была сконцентрирована тяжелая промышленность, в том числе ВПК. Либерализация цен и кратное снижение государственного заказа поставили регион на грань выживания. Его руководство запросило у президента условия, сходные с теми, что были предоставлены Карелии: 30% от экспортной валютной выручки предприятий и 10% драгоценных металлов и камней должны были оставаться в распоряжении администрации Челябинской области; беспошлинный экспорт 5% всей продукции; повышение нормы отчислений НДС в региональный бюджет и пр.¹⁸ В результате правительство пошло на некоторые уступки, однако несопоставимые с запрошенными: области были выделены квоты на беспошлинный экспорт без обязательной продажи валютной выручки в РВР проката черных металлов и небольших объемов других товаров для закупки продовольствия и медикаментов¹⁹.

На этом фоне резко контрастирует отношение центрального руководства к регионам, на территории которых не было критически значимых промышленных кластеров или природных ресурсов. К примеру, глава администрации Новгородской области запросил у правительства снижения экспортных пошлин на минеральные удобрения, чтобы позволить ей закупить концентрированные корма для гибнущего животноводства²⁰. В 1992 году правительство не ввело никаких послаблений для региона, выделив ему лишь крошечные объемы кормов из собственных резервов²¹.

Отраслевая модель

Отраслевой лоббизм строился на иных принципах. В его основе лежал не политический вес или бедственное положение региона, а значимость отдельных предприятий или объединений и временное единство интересов трудовых коллективов и директората в вопросах приватизации и объемов производства.

На завершающем этапе перестройки наиболее влиятельной профсоюзной ассоциацией стала Федерация независимых профсоюзов России (ФНПР). В 1991 году в ней состояло чуть более 50 миллионов человек, что составляло более 90% от числа работников всех предприятий, организаций и учреждений в стране. Опыт КПСС наглядно продемонстрировал, что многомиллионное членство вовсе не означает способность к массовому политическому действию, однако в 1991–1992 годах российское руководство было вынуждено считаться с ФНПР.

Осенью 1991 года вышло два указа, укреплявших финансовое и политическое положение профсоюзов. Они должны были получить дополнительное финансирование на обеспечение культурно-оздоровительных учреждений, при этом профсоюзные туристические, курортные спортивные и иные организации временно освобождались от налога на прибыль²². Правительство РСФСР, полномочные представители общереспубликанских объединений профсоюзов и предпринимателей образовывали трехсторонние комиссии, которые ежегодно согласовывали Генеральное соглашение по вопросам занятости населения, социальных гарантий, роста доходов работников и пр.²³ С 1992 года должны были начать работу отраслевые трехсторонние

¹⁸ Проект постановления правительства Российской Федерации «О неотложных мерах по стабилизации экономики Челябинской области, ускорения конверсии, развития социальной сферы и ликвидации последствий деятельности химкомбината «Маяк» // Объединенный государственный архив Челябинской области. [Электронный ресурс]. URL: <https://archive74.ru/news/v-nachale-surovyh-vremen-rukovodstvo-chelyabinskoy-oblasti-izyskivaet-finansovye-resursy-1992> (дата обращения: 20.11.2025).

¹⁹ Распоряжение правительства от 03.03.1992 № 648-р. Законодательство Российской Федерации // Сборник законов [Электронный ресурс]. URL: <http://sbornik-zakonov.ru/262333.html> (дата обращения: 20.11.2025).

²⁰ Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 10200. Оп. 4. Д. 4. Л. 148.

²¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19.05.1992 № 909-р // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: http://ips.pravo.gov.ru/?doc_itself=&nd=102016256&page=1&rdk=0&link_id=42#10 (дата обращения: 20.11.2025).

²² Указ Президента РСФСР от 26.10.1991 № 162 «Об обеспечении прав профессиональных союзов в условиях перехода к рыночной экономике» // Президент РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/341> (дата обращения: 20.11.2025).

²³ Указ Президента РСФСР от 15.11.1991 № 212 «О социальном партнерстве и разрешении трудовых споров (конфликтов)» // Президент РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/434> (дата обращения: 20.11.2025).

комиссии, к ведению которых относилась разработка тарифов заработной платы и специфических для конкретной отрасли трудовых соглашений. Для обеспечения работы комиссий при Министерстве труда и занятости населения РСФСР был образован консультативно-экспертный совет и служба по разрешению трудовых конфликтов²⁴. Характерной особенностью законодательства этого периода было положение, согласно которому забастовка считалась незаконной, если Генеральное соглашение и отраслевое соглашение не были нарушены.

Предприниматели, в качестве которых в 1991–1992 годах выступали прежде всего представители директорского корпуса, как и работники, были заинтересованы в проведении приватизации в форме, учитывавшей преимущественно интересы трудовых коллективов. Помимо этого, резкое сокращение государственных закупок грозило спадом объемов производства, а значит, и прибыли (это в меньшей степени относилось к предприятиям-монополистам), что должно было привести к безработице. Закономерным в этой ситуации было желание как руководства, так и работников предприятий влиять на политику правительства таким образом, чтобы обеспечить смягчение последствий экономического спада.

Наиболее крупной организацией, представлявшей интересы директорского корпуса, стал Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП) во главе с бывшим заведующим отдела по машиностроению ЦК КПСС А.И. Вольским. Зимой 1991–1992 года все более отчетливо стала проявляться тенденция сближения РСПП и ФНПР для совместного давления на совмин в трехсторонних комиссиях и в парламенте²⁵. Первоначальные попытки выработки компромиссных решений в результате обернулись «нападками промышленников, и особенно профсоюзных активистов, на правительство»²⁶. Основным требованием этого альянса стало повышение государственных расходов на социально-экономическую сферу. Противоречия с проводимой правительством политикой ко второй половине 1992 приобрели конфликтный политический характер, что существенно снизило лоббистский потенциал этого подхода.

Совершенно иная картина наблюдалась во взаимодействии исполнительной власти и сверхкрупных предприятий, пользовавшихся особым покровительством на президентском уровне. В немалой степени это было связано с предшествующим опытом работы Ельцина первым секретарем Свердловского областного комитета, в ходе которой он сотрудничал с высокопоставленными управленцами различных отраслей промышленности, формировал собственное представление о принципах функционирования реального сектора экономики.

Все это предопределило избирательный подход уже при разработке государственного бюджета, предполагавшей отмену ранее принятых российским парламентом и правительством решений о финансировании отраслевых дотаций и капиталовложений. Президент призвал предельно аккуратно подходить к этому вопросу, уточнив, что «вот, скажем, Кузбасс — нельзя трогать, там надо оставить. Это уголь ... Это уже кокс, металл, это вся цепочка абсолютно всего народного хозяйства»²⁷. На практике складывался подход, при котором подавляющая часть (в количественном выражении) предприятий в стране лишалась привычной государственной поддержки, но некоторые, как правило наиболее крупные, получали значительные преференции.

Государство сформировало масштабный заказ для предприятий угледобывающей отрасли (в натуральном выражении), а также выделяло 600 млн долларов из РВР в 1992 году для закупки инвестиционного оборудования, медикаментов, продовольствия и товаров народного потребления

²⁴ Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. А259. Оп. 1. Д. 5377. Л. 78-81.

²⁵ Российская экономика в 1992 году. Тенденции и перспективы. Обзор института экономических проблем переходного периода. М., 1993. С. 12.

²⁶ Нечаев А.А. Указ. соч. С. 499.

²⁷ Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. А259. Оп. 1. Д. 5385. Л. 84.

(ТНП)²⁸. Правительство сочло целесообразным согласиться с предложением «Кузнецкого металлургического комбината» о предоставлении ему права сохранения всей валютной выручки в 1992–1995 гг. для покрытия расходов на реконструкцию предприятия и жилищного строительства, а также выделило ему экспортные квоты в объеме 600 тыс. тонн чугуна и 200 тыс. тонн проката²⁹. Для удовлетворения требований работников горно-металлургической промышленности РСФСР в Кемеровской области была создана специальная согласительная комиссия с участием представителей профсоюзов и правительства, в том числе заместителя министра экономики и финансов РСФСР А.Г. Шаповальянца³⁰.

Важнейшим критерием для улучшения условий работы тех или иных производственных объединений стало личное знакомство их руководителей с президентом. Одним из таких руководителей был В.С. Черномырдин, тесно работавший с Ельциным в ходе строительства газопроводов от месторождений в западной Сибири через Свердловскую область. Столкнувшись в начале 1992 года с неразрешимыми на тот момент проблемами в отрасли³¹, глава «Газпрома» лично сообщил президенту, что «вот цифры, там кошмар, все летит к черту»³².

Эта беседа привела к предоставлению газовой монополии прав, открывавших перед ней возможность преодоления внутреннего кризиса. Особенностью ряда добывающих отраслей является включение инвестиций в производственный цикл³³, и в реалиях начала 1990-х годов их можно было надежно финансировать лишь валютными поступлениями. Основным ограничением выступали экспортные квоты, и с мая 1992 года «Газпром» начал получать их в стремительно растущих объемах³⁴, что позволило ему получить одобрение правительства на привлечение крупного (8,7 млрд долларов) целевого кредита с оплатой за счет экспортной выручки³⁵. В дальнейшем опережающий рост тарифов и ценовая накрутка позволили сократить внутреннее потребление и, как следствие, нарастить экспорт, что способствовало погашению внешнего государственного долга, но разгоняло инфляцию и снижало рентабельность других отраслей экономики³⁶.

Схожим путем добивался поддержки своего предприятия и директор «Ростсельмаша» — ведущего производителя сельскохозяйственной техники в стране. Ю.А. Песков познакомился с Ельциным еще в 1973 году на обучающем семинаре в Свердловске, и впоследствии они поддерживали тесный контакт³⁷. В результате, пользуясь прямой связью с президентом, Песков добивался положительных резолюций на все свои запросы³⁸. В их число входил кредит на пополнение оборотных средств, инвестиционный кредит, дотации и пр., однако правительство стремилось всеми силами гасить аппетиты «ходоков»³⁹. Тем не менее крупные просители что-то все равно получали: ПО «ГАЗ» — реструктуризацию долга и уплату процентов за 1992 год за счет государственного бюджета⁴⁰, ПО «Автоваз» — снижение валютных отчислений в бюджет на 87 млн инвалютных

²⁸ Там же. Д. 5380. Л. 156–161.

²⁹ Там же. Д. 5379. Л. 77–79.

³⁰ Там же. Л. 110–111.

³¹ По словам Черномырдина, проблема заключалась в заморозке цен на энергоносители (отметим, что в начале 1992 года только 15% объемов продукции можно было отпускать на рынок по свободным ценам) в условиях либерализации цен.

³² Ельцин Б.Н. Записки президента. М.: 2008. С. 244.

³³ Необходимо регулярно компенсировать выбывающие месторождения руды, газа, нефти и пр., что требует проведения на постоянной основе геологоразведочных работ и закупки оборудования для ввода новых мощностей.

³⁴ Вырастут все цены // Журнал «Коммерсантъ Власть». 08.02.1993.

³⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 01.06.1992 № 368 «О привлечении кредитов иностранных банков в газовую промышленность» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: http://ips.pravo.gov.ru/?docbody=&link_id=5&nd=102016480&intelsearch= (дата обращения: 20.11.2025).

³⁶ Вырастут все цены // Журнал «Коммерсантъ Власть». 08.02.1993.

³⁷ «У каждого министра в СССР лежала моя фотография». Большой разговор с легендарным Юрием Песковым — человеком, построившим современный «Ростсельмаш» и один из самых больших жилых районов Ростова // Вестник агропромышленного комплекса [Электронный ресурс]. URL: <https://vestnikaprk.ru/articles/kto-kormit-rossiyu/u-kazhdogo-ministra-v-sssr-na-stole-lezhala-moya-fotografiya> (дата обращения: 20.11.2025).

³⁸ Юрий Песков. Генерал от Ростсельмаша // Журнал «Огонёк». 02.12.2001.

³⁹ Нецаев А.А. Указ. соч. С. 257.

⁴⁰ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14.05.1992 № 873-р // РСФСР — Российская Федерация [Электронный ресурс]. URL: <https://rsfsr-rf.ru/27-5.pdf> (дата обращения: 20.11.2025).

рублей и часть правительственного кредита, АО «КАМАЗ» и некоторые другие предприятия — освобождение от 50% налога на прибыль и валютную выручку⁴¹, «Ульяновский авиационный промышленный комплекс» — полное освобождение от всех налогов на 5 лет с возвращением средств с 1997 года⁴² и пр.

Способность правительства сопротивляться давлению в целях сохранения взятого курса прямо зависела от уровня, на который мог выйти проситель. Если ему удавалось чего-то добиться от президента или премьера, то с пустыми руками он уходил редко, а вот поручения вице-премьеров уже можно было мотивированно отклонять⁴³. Значительная часть запросов от менее крупных предприятий шла через народных депутатов⁴⁴. Это было связано с тем, что все члены Верховного Совета РСФСР избирались от территориальных или национально-территориальных округов и с большой долей вероятности становились лоббистами «своих» производств. Однако до тех пор, пока подобное давление оставалось нескоординированным, отбиться от него было несложно. Руководству предприятий, не имевшему прямых каналов выхода на высшее политическое руководство, оставалось надеяться на региональные власти в пределах доступных им ресурсов. Таким образом, хозяйствующие субъекты в привилегированных регионах оказывались в более выгодном положении.

Индивидуальная модель

Индивидуальный лоббизм сложнее всего просматривается в источниках. Нечаев, возглавлявший в 1991–1993 гг. структуру, фактически выполнявшую роль перестроечного Госплана, приводит два примера: попытка фонда «Реформа» Шаталина получить небольшую квоту на экспорт нефти с целью заработка на предоставлении объемов заинтересованным лицам⁴⁵, а также просьбу знакомой включить в иностранный кредит оборудование для некой фирмы за миллион немецких марок⁴⁶. Понятно, что эти ситуации мало что иллюстрируют, и подавляющая часть индивидуального лоббизма шла через более низкие этажи многотысячного бюрократического аппарата, сохранявшего обширные регулирующие функции как на центральном, так и на региональном уровне. Достаточно сложно оценить формы и степень снижения эффективности и результативности⁴⁷ государственной политики. Однако можно с уверенностью утверждать, что коррупция их не увеличивала, чего в контексте данного исследования вполне достаточно. То же относится и к недокументированным случаям лоббизма на более высоком уровне.

Заключение

Ответы на первые два поставленных в исследовании вопроса даны в Таблице 1.

⁴¹ Льготы и кредиты выделялись в рамках программы оснащения фермерских хозяйств малогабаритными тракторами. См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 15.01.1992 № 64 «О создании мощностей по выпуску трактора К-20 и набора машин и орудий к нему» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://ips.pravo.gov.ru/?docbody=&nd=102014137&rdk=0> (дата обращения: 20.11.2025).

⁴² Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. А259. Оп. 1. Д. 5376. Л. 45–46.

⁴³ Нечаев А.А. Указ. соч. С. 322.

⁴⁴ Большая часть переписки Министерства экономики, а затем Министерства экономики и финансов с депутатами заключалась в мотивированных отказах или незначительных уступках в ответ на просьбы поддержки тем или иным предприятиям и их рабочим коллективам. См.: ГАРФ. Ф. 10011. Оп. 4. Д. 15. Л. 1–114.

⁴⁵ Нечаев А.А. Указ. соч. С. 247.

⁴⁶ Там же. С. 248.

⁴⁷ Нечаев приводит пример прямого обхода постановления правительства о прекращении действия всех ранее выданных экспортных квот. См.: Нечаев А.А. Указ. соч. С. 274.

Таблица 1. Обобщение результатов исследования лоббистских практик⁴⁸

Модель лоббистской деятельности	Субъект лоббизма	Интересы субъекта	Методы продвижения	Факторы результативности
Территориально-отраслевая	Региональные руководители совместно с представителями крупнейших хозяйственных объединений	Региональный контроль над природными ресурсами и приватизацией	Переговорный процесс с членами правительства	Масштаб протестных настроений этноконфессионального или профессионального характера
			Поиск политической поддержки	Нормативно-правовой статус региона
				Экономическая значимость региона
Отраслевая	Руководители экономических объектов, общественные организации	Финансовая или натуральная поддержка, особые экономические права, условия приватизации	Обоснованная просьба о помощи	Значимость экономического объекта для функционирования экономики и социальной стабильности
			Поиск политической или ведомственной поддержки	Качество личных связей руководства экономического объекта
Индивидуальная	Неопределенный круг лиц	Многообразие разрешительных актов государственных органов и финансирование инициатив	Обмен положительного решения вопроса на денежные или иные выгоды	Финансовая или иная заинтересованность должностного лица

Таким образом, лоббизм в отношении правительства в изучаемый период характеризуется несколькими основными чертами:

- 1) практически полным отсутствием институционализации лоббистских практик. Первые попытки создания каналов взаимодействия между общественными группами и органами правительства оказались неудачными, что переводило процесс согласования интересов в формат политической борьбы;
- 2) значимостью «политического капитала», выраженного в форме занимаемых должностей, влияния и сплоченности представляемых групп, обширности и уровне личных связей, которые оказывались выше экономических возможностей. Механизмы трансформации финансовых ресурсов в политическое влияние находились в зачаточном состоянии;
- 3) доминирующей ролью личностного фактора. Совмещение Б.Н. Ельциным должностей Президента РСФСР и главы правительства предопределяло подчинение решений правительства политическим задачам, а также его представлениям о социально-экономических процессах в стране.

Провести количественную оценку влияния фактора лоббизма на российскую экономическую трансформацию достаточно затруднительно. Однако его проявления придавали проводимым преобразованиям парадоксальные черты. Антикризисное направление работы правительства предполагало концентрацию ресурсов с их последующим централизованным распределением в пользу особо нуждающихся регионов, предприятий и пр. Однако в реальности наибольшие преференции получали экономические субъекты, которые находились в более выгодном положении. В их числе оказались бывшие автономные республики, следом за ними — богатые ресурсами либо промышленно развитые области, крупные предприятия. Улучшение условий для одних

⁴⁸ Составлено автором на основе проведенного исследования.

одновременно означало, что выпадающие доходы необходимо было компенсировать за счет всех остальных. В полной мере добиться этого было невозможно (особенно в области концентрации валютных поступлений), что подрывало стабилизационный курс правительства.

Сама суть преобразований заключалась в построении конкурентной рыночной экономики. Однако ручное распределение льгот, квот и иных форм поддержки в пользу наиболее значимых экономических субъектов в условиях предельно неблагоприятного экономического климата способствовало усилению структурного монополизма, а значит, отдаляло рынок от оптимального состояния. Мало того, подобная практика лишь укрепляла такое положение вещей, при котором основным конкурентным преимуществом экономического субъекта становились его связи в государственных органах.

Вместе с тем проявившиеся модели лоббизма представляли собой одну из форм адаптации общества к кризису распада советской экономической модели и последствиям радикальной рыночной реформы. В реалиях начала 1990-х годов от способности к продвижению собственных интересов зависело выживание уже не только предприятий, но и людей.

Полученные результаты позволяют углубить и расширить современные представления о формировании практики взаимодействия правительства, регионов и бизнеса в условиях перехода к рыночной экономике. Их практическая значимость определяется возможностью использования в экспертном сопровождении лоббистского и антикоррупционного нормотворчества.

Список литературы:

Волгин Е.И. Администрация Президента РФ и политические партии: институционально-политические механизмы взаимодействия (1991–1999) // Исторический журнал: научные исследования. 2023. № 4. С. 173–184. DOI: [10.7256/2454-0609.2023.4.43419](https://doi.org/10.7256/2454-0609.2023.4.43419)

Глазьев С.Ю. Уроки очередной российской революции. Крах либеральной утопии и шанс на «экономическое чудо». М.: Издательский дом «Экономическая газета», 2011.

Зелепукин Р.В., Ильина Т.Н. Формирование российской модели лоббирования: от истоков к современному состоянию // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2020. № 1(49). С. 39–44. DOI: [10.36511/2078-5356-2020-1-39-44](https://doi.org/10.36511/2078-5356-2020-1-39-44)

Каневский П.С. Развитие лоббизма в России: теория и практика // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. 2015. № 4. С. 119–134. DOI: [10.24290/1029-3736-2015-0-4-119-134](https://doi.org/10.24290/1029-3736-2015-0-4-119-134)

Логвенков И.С. Политика российского правительства по трансформации системы управления союзной экономикой в августе-сентябре 1991 года // КЛИО. 2018. № 12. С. 72–79.

Осипова Н.А. Институционализация лоббизма: некоторые вопросы теории // Российский социально-гуманитарный журнал. 2023. № 4. С. 80–90. DOI: [10.18384/2224-0209-2023-4-1395](https://doi.org/10.18384/2224-0209-2023-4-1395)

Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России 1991–1997 / Под ред. Е.Т. Гайдара. М.: Ин-т экон. проблем переход. периода, 1998.

Bombardini M., Trebbi F. Empirical Models of Lobbying // Annual Review of Economics. 2020. Vol. 12. P. 391–413. DOI: [10.1146/annurev-economics-082019-024350](https://doi.org/10.1146/annurev-economics-082019-024350)

Gabor K. Lobby. Is It a Type of Co-operation or Corruption? // Chinese Business Review. 2021. Vol. 20. Is. 5. P. 181–187. DOI: [10.17265/1537-1506/2021.05.004](https://doi.org/10.17265/1537-1506/2021.05.004)

Hough J.F. The Logic of Economic Reform in Russia. Washington DC: Brookings Institution press, 2001.

Kollmar L., Koen R. Lobbying against Democracy // Journal of Anti-Corruption Law. 2022. Vol. 1. P. 9–45. DOI: [10.14426/jacl.v1i1.1255](https://doi.org/10.14426/jacl.v1i1.1255)

Peregudov S., Semenenko I. Lobbying Business Interests in Russia // Democratization. 1996. Vol. 3. Is. 2. P. 115–139. DOI: [10.1080/13510349608403469](https://doi.org/10.1080/13510349608403469)

References:

- Bombardini M., Trebbi F. (2020) Empirical Models of Lobbying. *Annual Review of Economics*. Vol. 12. P. 391–413. DOI: [10.1146/annurev-economics-082019-024350](https://doi.org/10.1146/annurev-economics-082019-024350)
- Gabor K. (2021) Lobby. Is It a Type of Co-operation or Corruption? *Chinese Business Review*. Vol. 20. Is. 5. P. 181–187. DOI: [10.17265/1537-1506/2021.05.004](https://doi.org/10.17265/1537-1506/2021.05.004)
- Gaidar E.T. (ed.) (1998) *Ekonomika perekhodnogo perioda. Ocherki ekonomicheskoy politiki postkommunisticheskoy Rossii 1991–1997* [Economy in transition: Essays on economic policy in post-communist Russia 1991–1997]. Moscow: In-t ekon. problem perekhod. perioda.
- Glaz'yev S.Yu. (2011) *Uroki ocherednoy rossiyskoy revolyutsii. Krakh liberal'noy utopii i shans na «ekonomicheskoye chudo»* [Lessons from the latest Russian revolution. The collapse of the liberal utopia and a chance for an “economic miracle”]. Moscow: Izdatel'skiy dom “Ekonomicheskaya gazeta”.
- Hough J.F. (2001) *The Logic of Economic Reform in Russia*. Washington DC: Brookings Institution press.
- Kanevskiy P.S. (2015) Development of Lobbying in Russia: Theory and Practice. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 18. Sotsiologiya i politologiya*. No. 4. P. 119–134. DOI: [10.24290/1029-3736-2015-0-4-119-134](https://doi.org/10.24290/1029-3736-2015-0-4-119-134)
- Kollmar L., Koen R. (2022) Lobbying against Democracy. *Journal of Anti-Corruption Law*. Vol. 1. P. 9–45. DOI: [10.14426/jacl.v1i1.1255](https://doi.org/10.14426/jacl.v1i1.1255)
- Logvenkov I.S. (2018) Russian Government Policy on the Transformation of the Soviet Union's Economic Management System in August-September 1991. *KLIO*. No. 12. P. 72–79.
- Osipova N.A. (2023) Institutionalization of Lobbying: Some Questions of Theory. *Rossiyskiy sotsial'no-gumanitarnyy zhurnal*. No. 4. P. 80–90. DOI: [10.18384/2224-0209-2023-4-1395](https://doi.org/10.18384/2224-0209-2023-4-1395)
- Peregudov S., Semenenko I. (1996) Lobbying Business Interests in Russia. *Democratization*. Vol. 3. Is. 2. P. 115–139. DOI: [10.1080/13510349608403469](https://doi.org/10.1080/13510349608403469)
- Volgin E.I. (2023) The Administration of the President of the Russian Federation and Political Parties: Institutional and Political Mechanisms of Interaction (1991–1999). *Istoricheskiy zhurnal: nauchnyye issledovaniya*. No. 2. P. 173–184. DOI: [10.7256/2454-0609.2023.4.43419](https://doi.org/10.7256/2454-0609.2023.4.43419)
- Zelepukin R.V., Il'ina T.N. (2020) Formation of the Russian Model of Lobbying: From Sources to the Modern State. *Yuridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoy akademii MVD Rossii*. No. 1(49). P. 39–44. DOI: [10.36511/2078-5356-2020-1-39-44](https://doi.org/10.36511/2078-5356-2020-1-39-44)