

CZU: 328.18:330(470)

## PARTICULARITĂȚI ALE LOBBY-ULUI ÎN FEDERAȚIA RUSĂ

Lilia ȘARGU, Ștefan OANȚĂ\*

Universitatea de Studii Europene din Moldova

\*Academia de Studii Economice din București (România)

Activitatea de lobby în Federația Rusă are rădăcini încă din timpurile Rusiei Țariste, fiind prelungită în fosta URSS și, respectiv, foarte populară în condițiile actuale. Cu toate că evoluția pare a fi destul de valoroasă, cercetările în domeniul dat continuă, iar particularitățile lobby-ului în Rusia se deschid cu fiecare domeniu de aplicare. Fiecare experiență – fie particulară, fie specifică – aduce un aport în procesul studiilor și cercetărilor științifice, fapt pentru care autorii au stabilit subiectul ulterioarei cercetări.

**Cuvinte-cheie:** lobby, administrație de stat, administrație publică, GR-manager.

## PARTICULARITIES OF THE RUSSIA LOBBYING

Russia's lobbying activity has been rooted since the tsarist Russia, since it was prolonged in the former USSR and, therefore, it is very popular under the current conditions. Although the evolution seems to be quite valuable, the research on the given field continues, and the peculiarities of the lobby in Russia are opened with every field of application. Each experience, either peculiar or specific, contributes to the process of scientific studies and research, this is the reason why the authors have determined the subject of further research.

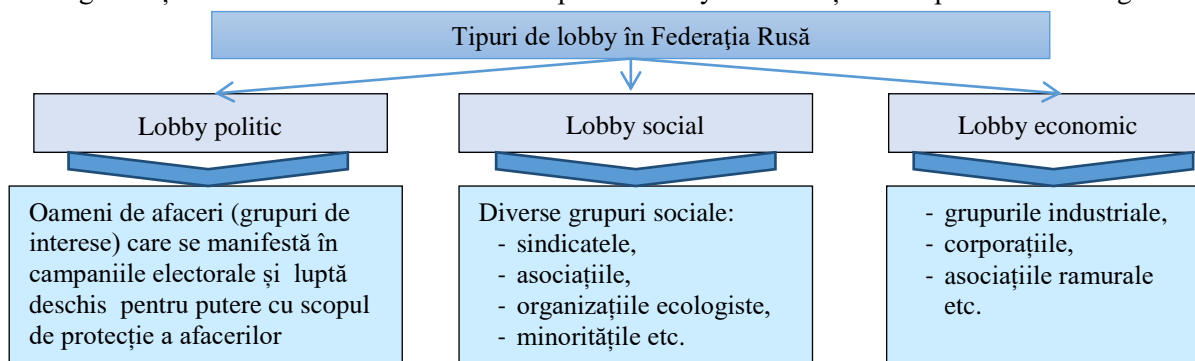
**Keywords:** lobby, state administration, public administration, GR-manager.

## Introducere

Deși SUA și UE dețin două modele diferite de abordare a fenomenului lobby, ambele conținând reglementări asupra acestuia, lobby-ul rusesc este un caz aparte. Rusia ca și forță, cu aspirațiile sale imperialiste, a reprezentat mereu un subiect controversat, discutat și actual. În Rusia cei ce fac lobby sunt prezenți în mare parte în Parlament sub fațeta de promovare a unui proiect de lege, în Guvern fiind prezenți prin exercitarea din culise a unei presiuni neoficiale pe un anumit membru, iar în mediul de afaceri influența lor fiind cea mai accentuată. Din cauza acestor influențe, în Rusia, celor care practică activitatea de lobby li se mai spune propagandiști. Interesant este faptul că sistemul de stat din Federația Rusă de astăzi are nevoie de ajutorul „recuzitei” comunității de afaceri, fluctuând în dependență de dorințele și necesitățile companiilor puternice financiar care monopolizează piața.

## Rezultate și discuții

Studiile demonstrează că activitatea de lobby reprezintă mai degrabă o formă psihologică de mobilizare decât managerială cu aptitudini de manipulare în competiție. Pe de o parte – organizațiile guvernamentale și administrative, iar, pe de altă parte – grupele de interese ale societății reprezentate de profesioniști în arta de lobby. Indiferent de mediul de acțiune, sensul activității rămâne neschimbat. În schimb, pot fi diverse obiectivele și scopurile puse în joc. În dependență de obiectul lobat și particularitățile lui, cercetătorii S.P. Peregudov și I.S. Semenenco identifică trei tipuri de lobby în Federația Rusă prezentate în Figura 1.



**Fig.1.** Tipuri de lobby în Federația Rusă în dependență de obiectul lor.

Sursa: elaborată de autori în baza cercetărilor realizate de S.P. Peregudov și I.S. Semenenco.

În prezent, activitățile de lobby economico-financiare în Federația Rusă sunt estimate ca cele mai influente și răspândite obiective. Cu toate acestea, nu doar administrația și guvernarea sunt influențate de activitățile de lobby, ele înseși sunt implicate în activități de captivare a atenției.

În Federația Rusă, activitatea de lobby este caracterizată preponderent prin faptul că:

- 1) în luarea deciziilor de către autoritățile publice, în special de Duma de Stat, predomină protejarea intereselor unor anumite pături sociale și grupuri de presiune;
- 2) pentru soluționarea problemelor se recurge la luarea de mită. Pe lângă banii „în mână” cei care votează mai pot primi și procente din viitorul venit al companiei sau firmei.

Problemele administrative cu care se confruntă Federația Rusă în ultima perioadă devin evidente și pentru o mulțime de cetățeni ruși, astfel termenul *lobby* primind o conotație negativă, față de activitățile de lobby manifestându-se o atitudine negativă și ostilă. Privitor la acest subiect majoritatea autorilor văd soluționarea problemelor existente printr-o reglementare juridică a lobby-ului. Adoptarea unei astfel de reglementări ar permite cetățenilor comunității să vadă că activitatea de lobby poate fi folosită nu doar de către cei bogați și puternici, dar și de o varietate mai mare de societăți reformiste.

Rusia este respectată și contează doar atunci când este puternică și stă ferm pe picioare; astfel, practic ea întotdeauna s-a folosit de privilegiul de a promova o politică externă independentă. Dincolo de aceste afirmații distingem că Rusia vrea să-și păstreze rolul pe care l-a avut și înainte de destrămarea URSS.

### Reglementarea lobby-ului rusesc

În Rusia, ca și în alte țări, există lobby și există diferite forme și metode de lobby. Una dintre aceste forme cu caracteristici speciale este de a face lobby în Parlament. Parlamentul fiind implicat în activități legislative, lobby-ul este posibil sub fațeta de promovare a unui proiect de lege sau a unor modificări în interiorul acestuia pentru îmbunătățire. În plus, mai există posibilitatea de a face lobby sub forma cererilor și scrisorilor de către membrii Dumei de Stat și ai Consiliului Federației la diferite și importante autorități federale. În activitățile de lobby sunt primordiale și des utilizate relațiile personale cu deputații din Duma de Stat și cu cei din Consiliul Federației, deoarece prin astfel de contacte personale se poate stabili dacă parlamentarul va promova sau nu un anumit proiect de lege. De o importanță crucială este și capacitatea de a convinge și de a câștiga de partea dorită deputații care nu au o poziție fermă și clară asupra unui anumit proiect de lege. Prin urmare, în Rusia celor care exercită activitatea de lobby li se mai spune propagandiști.

O altă formă de a face lobby în Rusia este de a face lobby la Administrația Prezidențială și în Guvern. Trăsătura principală a acestei activități este că se desfășoară cu precădere în culise, exercitându-se o presiune neoficială asupra unui anumit membru, în special asupra celor din anturajul oficialului, punându-se accent pe dependențele lui și pe caracteristicile sale psihologice. De asemenea, sunt utilizate metode directe prin campanii mass-media, prin care se creează iluzia unei importanțe deosebite a problemei. Oficialul dorindu-și faima deseori cade în plasă [1].

Parlamentul rus este format din reprezentanți ai Federației, ai fracțiunilor separate și ai grupurilor cu interese concurente. Efectul acestor diferențe poate fi echilibrat doar printr-un mecanism special de lobby. Chiar dacă deocamdată lipsește o lege ce ar reglementa activitatea de lobby, în Rusia interesele sectorului bancar, ale industriei petroliere, agriculturii și ale sectorului de apărare sunt protejate în mod organizat.

Procesul de lobby în economia Federației Ruse are următoarele obiective:

1. Participarea la formarea bugetului național. În Duma de Stat, în timpul elaborării și adoptării bugetului național cea mai mare presiune vine de la societățile agrare și de la societățile ce dețin resurse naturale, energetice și militare, care încearcă să câștige pentru ele maximul posibil din partea de buget.

2. Stabilirea unui impozit efectiv și intenția de a beneficia cât mai bine de acesta. În Parlamentul Federației Ruse există o rezistență puternică din partea grupurilor de interese pentru a obține avantaje fiscale. Opoziția este motivată de faptul că aceste beneficii, care ar trebui să avantajeze oamenii de afaceri, s-au transformat într-un „cocon” pentru o bună masă de structuri comerciale dubioase.

3. Soluționarea corectă a celor mai importante probleme ale economiei naționale – privatizarea, vânzarea sau alocarea de terenuri [2].

Activitatea de lobby poate fi deschisă, dar și închisă. Lobby-ul închis este reprezentat prin promovarea intereselor unui anumit grup de antreprenori de către membrii din structurile înalte: guvern, deputați, șefii autorităților administrative. Pentru a face acest lucru, comunitatea de afaceri poate nominaliza direct la conducerea organelor de putere reprezentanții proprii sau să coopereze cu membrii puterii selectați din alte comunități.

Lobby-ul deschis presupune participarea la discuții transparente cu privire la problemele legate de business. Astfel de discuții ale audierilor parlamentare, comisiilor de experți, consultațiile sunt realizate, de exemplu, în Duma de Stat a Federației Ruse. Discutarea unor astfel de probleme poate fi inițiată și de mass-media, care de multe ori apelează la opinia marilor și celebrilor lideri de afaceri.

În Rusia, cea mai promițătoare activitate de lobby este cea pentru comunitatea antreprenorială. Aceasta se datorează faptului că numărul de companii mari, puternice financiar, care ar putea afecta puterea de stat, nu este unul impunător. Sistemul de stat din Rusia de astăzi are nevoie de ajutorul grupurilor de interese ale comunității de afaceri. Este destul de normal și general acceptat, cu condiția că nu se încalcă bazele constituționale ale statului, libertatea de exprimare, drepturile alegătorilor, sistemul partidelor politice și altele.

În prezent există trei domenii principale de influență a businessului rusesc asupra cercurilor guvernamentale și legislative:

1. Criminale – asociate cu luarea de mită, corupția. De multe ori acțiunile de acest fel duc la urmări grave pentru cei care fac lobby.

2. Liderii structurilor comerciale se înscriu în politică. Gest ce nu este întotdeauna justificat, dar care furnizează o creștere în popularitate.

3. Influențarea deciziilor politice în conformitate cu legea și regulamentele. Însă, această cale eficientă și civilizată nu este foarte „dorită”, pentru că necesită o muncă îndelungată și minuțioasă cu organisme guvernamentale și legislative.

Întreprinderile comerciale, directorii de afaceri și companiile adesea folosesc elemente de lobby mai „subtile”, ajutându-și „propriul” deputat să unească interesele electoratului său cu proiectele ce trec prin Parlament.

Pentru orice activități de lobby sunt necesare două condiții:

- În ceea ce privește furnizarea de informații, este nevoie de specialiști care cunosc foarte bine conceptul de lobby. Specialiști care dețin regulamentele și datele care fundamentează importanța soluțiilor propuse.
- Pentru a pune în aplicare mecanismul de funcționare a activității de lobby, sunt necesari oameni cu renume care sunt capabili să stabilească contacte și relații solide cu instituțiile relevante [2].

#### **Avantajele și dezavantajele activității de lobby**

Totuși, activitatea de lobby în Rusia este identificată cu o serie de probleme:

1. În luarea deciziilor de către autoritățile publice, în special de Duma de Stat, predomină protejarea intereselor unor anumite păături sociale și grupuri de presiune. Acestea fiind favorizate în detrimentul altora datorită faptului că dispun de fonduri suficiente pentru a influența.

2. Luarea de mită reprezintă a doua mare problemă. De exemplu, A.Sadcikov în articolul său „Oamenii din culise. Lobby-ul politic în Rusia” afirmă că, în iulie 1995, pentru susținerea Tatianei Paramonova la funcția de Director al Băncii Centrale unii bancheri propuneau reprezentanților Dumei sume de până la 2000 de dolari. Prețul aprobării sau nu a unui proiect de lege este unul destul de mare. Un alt exemplu ar fi că cel care vota pentru V.Cernomârdin pentru ca acesta să devină Șef al Guvernului primea 5000 de dolari. Pe lângă banii „în mână” cei care votează mai pot primi și procente din viitorul venit al companiei sau firmei.

Astfel, aceste probleme fiind evidente pentru majoritatea cetățenilor ruși, termenul „lobby” primește o conotație negativă, formându-se o atitudine negativă și ostilă față de activitățile de lobby. Totuși, după cum susține analistul politic L.Ilicevoi, lobby-ul parlamentar luat ca influență asupra procesului de decizie a Comisiilor Federale nu poate fi evaluat doar unilateral, chiar dacă există posibilitatea ca aceste activități să mascheze manevre legate de corupție, complicitate, comerț cu voturi ale deputaților, suportul anumitor fracțiuni, jocuri de culise. Analistul afirmă în continuare: „Cu toate că reprezintă costuri evidente ce țin de moralitate, presiune politică și transparență, activitățile de lobby sunt un fenomen inevitabil al procesului democratic și o formă unică a democrației moderne”.

Referitor la acest subiect, de către Asociația Managerilor a fost efectuată o cercetare cu tema „Dezvoltarea lobby-ului civilizată în Rusia”. Rezultatele au arătat că 70% din respondenți cred că activitatea de lobby reprezintă în primul rând un dialog de afaceri cu puterile de stat în scopul apărării intereselor proprii. În perioada conotației negative a cuvântului „lobby”, doar 10% din comunitatea de afaceri îl consideră ca sursă de corupție.

Majoritatea autorilor văd soluționarea problemelor existente printr-o reglementare juridică a lobby-ului. Totuși, această propunere logică și naturală până în prezent nu a primit măcar susținerea grupurilor de lobbyști. Proiectele de lege cu privire la activitățile de lobby au fost propuse în Duma de Stat în 1992, 1995 și în 2000, însă niciunul dintre ele nu a dobândit statutul de lege a Federației Ruse.

Adoptarea unei astfel de legi ar permite cetățenilor comunității să vadă că activitatea de lobby poate fi folosită nu doar de către cei bogați și puternici, dar și de o varietate mai mare de societăți reformiste. Direcțiile utilizării lobby-ului în interesul civic sunt diferite: resursele colective către structurile statului cu privire la aspectele politice sensibile, inițializarea mitingurilor, comisiile de expertiză a proiectelor de lege și a protecției sociale a drepturilor cetățenilor în instanță.

### **Apariția specialistului în lobby**

În fond, activitatea de lobby reprezintă un management desfășurat cu un anumit segment de piață, acesta reprezentând organele administrării publice. Necesitatea specialistului în lobby apare odată cu trecerea la economia de piață și cu apariția problemelor în conlucrarea companiilor și antreprenorilor cu organele administrației de stat, proces ce se dovedește a fi destul de anevoios și de lungă durată, fapt inadmisibil pentru procesul decizional. Noua specialitate identificată GR-manager (Government Relations Manager), devine o profesie tot mai cerută în Rusia atât pentru mediul de afaceri, cât și pentru interesele statului în confrunt cu politica externă. Se consideră că activitățile specialistului GR nu au un aspect de noutate, ci de actualitate și necesitate în economia și relațiile economice contemporane pentru mediul antreprenorial. După unele estimări, cererea pentru specialiștii GR în anul 2012 a crescut de câteva ori pe piață, iar salariile pentru aceste servicii ajung la valori exagerate. Conform portalului de noutăți „Fabrica Novostei”, în Moscova un specialist ajunge la un salariu anual de un milion de dolari americani, fapt ce denotă o atitudine rezervată din partea societății față de competențele și profesionalismul acestor manageri [3].

Datorită nivelului înalt de remunerare, conform prognozelor revistei Forbes, profesia de lobby poate ajunge în Topul celor 10 profesii importante în perioada 2011-2020.

Datorită resurselor naturale de care dispune Rusia, industria energetică a devenit un domeniu strategic și un obiectiv al companiilor din domeniu pentru activitățile de lobby. Totodată, aceste companii au cote în întreprinderile internaționale, iar interesele pentru controlul administrației publice se extind și asupra țărilor beneficiare de aceste resurse. Un exemplu poate fi considerat dependența Republicii Moldova de resursele energetice, îndeosebi de gazele naturale achiziționate de la compania internațională „Gazprom”. Alt domeniu important în ce privește administrarea GR-Manager îl reprezintă (atât în Federația Rusă, cât și în întreaga lume) industria farmaceutică.

Accentuează importanța din ce în ce mai mare a activității de lobby și inițiativa Kremlinului din anul 2006 de a înființa o firmă de lobby care se promoveze într-un mod „profesionist” interesele Federației Ruse în Europa și în Statele Unite ale Americii. Lipsa unui astfel de organism, devenit din ce în ce mai puternic, Rusia a început s-o resimte de când relațiile cu SUA și cu UE s-au răcit considerabil din cauza unor serii de dispute. Inițiativa a venit pe fonul prezenței din ce în ce mai consistente a Statelor Unite în statele CSI, blocării accederii Rusiei la Organizația Mondială a Comerțului, divergențelor în dosarul nuclear iranian, situației din Orientul Mijlociu. Ideea conceperii unui astfel de organism datează încă din anul 1990, însă abia în 2006 președintele Vladimir Putin a decis că îi poate da undă verde. Acest rol, de a promova interesele economice și politice ale Rusiei în Statele Unite, urma să-i revină Consiliului ruso-american pentru cooperare în afaceri (RUCBC). În organele de conducere a acestui for fiind incluși înalți oficiali ai administrației de la Kremlin, miniștri, persoane publice cunoscute. Guvernul de la Moscova a solicitat Ministerului de Finanțe să caute resurse pentru a finanța Consiliul care va funcționa în calitate de organizație non-guvernamentală. Președintele a menționat că sunt acceptate și donații. Prima donație venită din rândul oligarhilor s-ar rotunji la cca 50 de milioane de dolari. De asemenea, administrația de stat speră că această instituție va reuși să devină atât de puternică, încât să poată concura cu USAID și să stabilească relații informale serioase cu figuri-cheie din administrația SUA, cu elita afaceriștilor și a jurnaliștilor americani. Primii doi ani de activitate RUCBC îi va dedica atragerii unor colaborări cu cele mai importante companii americane de lobby. De asemenea, ONG-ul a transmis invitația de a participa la această inițiativă celor mai importanți granzi economici rusești: Gazprom, Rosnefti, Transnefti, Lukoil, Aeroflot și altele [4].

### **Concluzii**

Sintetizând aceste numeroase fațete ale activității de lobby, fenomen ce nu a fost reflectat deocamdată în legislația Federației Rusie, putem formula următoarele concluzii:

1. Activitatea de lobby ca fenomen există în țară fără o reglementare juridică. Totuși, lobby-ul, într-o formă sau alta, este inevitabil în orice societate. Printre grupurile de interese, majoritatea sunt funcționari publici, cei care fac legătura dintre business și puterea de stat.

2. Scopul principal a activității de lobby este de a asigura în deciziile actelor normative și legislative interesele private ale diferitelor grupuri și organizații. Efectul acestor influențări poate fi atât pozitiv, cât și negativ.

3. Lobby-ul la fiecare nivel al organelor de stat este necesar, însă trebuie să funcționeze într-o formă civilizată, care necesită adoptarea unui regulament la nivel federal, crearea unui sistem de control pentru normele de drept. Cadrul legal care ar reglementa activitățile de punere în aplicare a lobby-ului va contribui la formarea unei abordări civilizate și evaluate a acestui proces. O astfel de legalizare ar crește transparența relațiilor dintre mediul de afaceri și stat, alegătorii având șansa să observe interesele politicianilor. Adoptarea unei astfel de legi ar putea deveni un mecanism eficient în contracararea lobby-ului din „umbră” în Rusia.

4. Activitatea de lobby poate constitui și o modalitate de „înarmare” pentru organizațiile mai puțin puternice, cele de protejare a drepturilor cetățeanului și a omului, de exemplu. În aceste cazuri, lobby-ul este motorul interesului public. Astfel de organizații nu au ca scop venirea la putere sau lupta pentru ea. Scopul lor este de a avea un impact asupra mecanismului decizional politic în legătură cu reglementarea grupurilor de interese.

5. Acțiunile practice de a face lobby în interesele publice sunt foarte diferite și diverse: de la recursurile colective către autoritățile de stat cu privire la aspectele politice sensibile la mitinguri și la expertizele proiectelor de lege.

6. Societățile pentru protecția drepturilor consumatorilor sunt organizații care au ca scop unificarea cetățenilor întru exprimarea entuziasmului și protejarea unor interese specifice în domeniul protejării consumatorilor atunci când cumpără anumite bunuri sau servicii. Odată cu extinderea economiei de piață, multe companii duc o luptă necinstită și murdară cu concurenții, încălcând astfel drepturile consumatorilor. Scopul principal al unor astfel de grupuri de interese este de a realiza consolidarea primirii deciziilor actelor normative și legislative pentru a proteja interesele consumatorilor [5].

În articolul „Problemele activității de lobby în Rusia”, O.V. Markova, analizând aceste probleme, afirmă că este crucială încheierea unui act legislativ de reglementare adecvat. Astfel, lobby-ul ar aduce beneficii cetățeanului rus ordinar prin îmbunătățirea actelor normative și legislative ca urmare a folosirii diferitelor privilegii în domeniul protecției consumatorilor.

#### Referințe:

1. *Проблемы правового регулирования лоббизма в России* (<http://cyberleninka.ru/article/n/problemy-pravovogo-regulirovaniya-lobbizma-v-rossii-lobbirovanie-obschestvennyh-interesov-na-primere-obschestvennyh-organizatsiy-po>). [Accesat: 10.03.2018]
2. *Понятие «лоббирование»* ([http://studopedia.ru/1\\_105055\\_ponyatie-lobbirovanie.html](http://studopedia.ru/1_105055_ponyatie-lobbirovanie.html)) [Accesat: 23.09.2017]
3. *Лоббизм в России: проблемы и перспективы* (<http://nfactory.ru/gr/>) [Accesat: 12.03.2018]
4. *Rusia creează o firma de lobby „de stat” pentru promovarea intereselor sale în SUA* (<http://www2.gandul.info/international/rusia-creeaza-o-firma-de-lobby-quot-de-stat-quot-pentru-promovarea-intereselor-sale-in-sua-258718>) [Accesat: 21.03.2017]
5. *Лоббирование общественных интересов на примере общественных организаций по защите прав потребителей* (<http://cyberleninka.ru/article/n/problemy-pravovogo-regulirovaniya-lobbizma-v-rossii-lobbirovanie-obschestvennyh-interesov-na-primere-obschestvennyh-organizatsiy-po>) [Accesat: 23.04.2017]

#### Date despre autori:

**Lilia ȘARGU**, doctor, conferențiar universitar; decanul Facultății de Științe Economice, Universitatea de Studii Europene din Moldova.

**E-mail:** lsargu@mail.ru

**Ștefan OANȚĂ**, doctorand, Academia de Studii Economice din București (România).

Prezentat la 04.05.2018