**Финансово-промышленный лоббизм в России и Германии**

Кинякин А.А.

На сегодняшний день в отечественной и зарубежной политологии наблюдается небывалый рост интереса к проблеме политического представительства интересов. Во многом это обусловливается чрезвычайной актуальностью данной проблематики: именно интерес, мотивация определяет его содержание и направленность современного политического процесса, являясь основной посылкой действий субъекта политики и его участия в политической жизни. В настоящее время одной из основных форм политического участия становится лоббистская деятельность. Она представляет собой действия активных политических субъектов, влияющих на процесс принятия решений государственными структурами. Последние признаются подобными политическими акторами легитимными и полномочными в персонифицированном аспекте, при этом не они самоидентифицируются в качестве составной части системы органов государственной власти. При этом основными субъектами этой деятельности выступают лоббистские структуры, или группы давления.

Понятие “группа давления” (pressure group) берет свое начало из американской политологии. Сегодня большинство исследователей определяют группу давления как организацию, созданную для защиты интересов и оказания воздействия на органы власти с целью добиться от них принятия таких решений, [c.47] которые соответствуют ее интересам. При этом необходимо диверсифицировать понятия “группа интересов” и “группа давления”, поскольку далеко не каждая группа интересов становится группой давления, разве только она не стремится оказывать влияние на решение властей. К примеру, американские авторы охотнее говорят о “группах интересов” (“заинтересованных группах”, interest groups), нежели о “группах давления”. Подспудно это означает, что деятельность по оказанию давления на власть не является неизбежной, хотя для большинства исследователей оба этих понятия являются идентичными. На сегодняшний день принято различать группы давления по тем социальным группам и общественным сферам, чьи интересы они выражают. Принято считать, что наиболее сильно деятельность лоббистских структур проявляется в трех больших социо-профессиональных блоках: сельском хозяйстве, работе по найму и предпринимательстве. Рассмотрению деятельности предпринимательских групп давления и, в частности, финансово-промышленных групп в контексте компаративного анализа и посвящена данная работа.

Вначале определим финансово-промышленную группу как одну из форм концентрации капитала, которая обычно возникает в целях объединения материальных и финансовых ресурсов ее участников для повышения конкурентоспособности и эффективности производства, создания рациональных технологических и кооперационных связей, увеличения экспортного потенциала, ускорения научно-технического прогресса, привлечения внешних инвестиций и их концентрации на приоритетных направлениях развития экономики. На сегодняшний день в мире насчитывается десятки, если не сотни ФПГ. Причем расхожее мнение, что финансово-промышленными группами могут быть концерны, которым принадлежит 100% акционерного капитала предприятий, входящих в него, является не совсем верным. На сегодняшний день для этого вполне достаточно контрольного пакета акций, не говоря уже о блокирующем. Так, в частности, было со многими российскими ФПГ, число которых на сегодняшний день превышает 200. Однако далеко не все они играют решающую роль в экономике страны.

В России первые финансово-промышленные группы стали появляться в 1993-1994 годах с возникновением первых коммерческих банков, учредителями которых явились промышленные, торговые и другие организации. Процесс создания ФПГ развивался по нескольким направлениям. Одно из них представлено деятельностью таких структур, как нефтяная компания ЛУКОЙЛ, РАО “Газпром”, ОАО “ВАЗ”, ОАО “КамАЗ”. Другое направление включало интегрирование финансовых, торговых, промышленных, страховых и иных структур, в результате которого, например, возникли “Альфа-групп” и “Токо”. Третье направление было связано с появлением банковских холдингов или альянсов, к числу которых относится, в частности, “МЕНАТЕП”. Наряду с этим процессом укрупнения собственности, который шел по горизонтали и носил сугубо внутреннюю направленность, набирали силу и правительственные ФПГ, создание которых было инициировано межправительственными соглашениями, предусматривавшими соответствующие меры поддержки, а также транснациональные ФПГ, создаваемые с участием предприятий и банков “по [c.48] инициативе снизу”. Транснациональные ФПГ регистрируются в соответствии с национальным законодательством, которое не предусматривает межгосударственное соглашение. Примером такой транснациональной ФПГ может служить ОАО “Нижегородские автомобили”, подбор участников которой был ориентирован на оперативные связи с предприятиями Украины, Белоруссии, Кыргызстана, Латвии по технологической цепочке изготовления конечной продукции.

Образование ФПГ совпало по времени с так называемым четвертым периодом развития бизнеса в России, который завершился к концу 1995 г. Вначале на название финансово-промышленных групп претендовали небанковские финансовые структуры (концерны “ОЛБИ”, “Гермес”, “Микродин”). Однако к этому времени они постепенно начинают сходить на нет, уступая место или инкорпорируясь в крупнейшие российские финансово-промышленные структуры, которые формально не считаются ФПГ, однако при этом контролируют финансовый и сырьевой рынки страны, а также большую часть промышленного производства. Часть из них возникла на базе трансформирующихся государственных финансовых и промышленных структур: например, российский газовый монополист “Газпром”, обладающий самой протяженной в мире сетью газопроводов, был образован еще по решению руководства СССР в 1989 г., а также большинство российских нефтяных компаний, выделенных в начале 90-х гг. в самостоятельные нефтедобывающие предприятия и впоследствии большей частью распроданных в ходе начавшихся процессов приватизации госсобственности. Так, в частности произошло с НК “ЮКОС”, которая в ходе залогового аукциона была приобретена группой “МЕНАТЕП-Роспром”, НК “СИДАНКО”, большая часть акций которой досталось группе “ОНЭКСИМ-Интеррос” и позднее ОАО “Тюменская нефтяная компания”, тендер на покупку которой в жесткой конкурентной борьбе выиграла “Альфа-групп”. Параллельно с процессом складывания ФПГ, увеличением их экономического потенциала шел процесс актуализации и акцентирования ими своих интересов. Это, в частности, выразилось в активизации роли крупного бизнеса в политической жизни страны. С весны 1992 г. давление групп экономических интересов постоянно растет. Ключевую роль в этом процессе играли два отраслевых лобби: промышленное и аграрное.

Расхожее мнение, что в советский период в политическом процессе не принимали участие отраслевые группы давления, да и сам лоббизм при руководящей роли КПСС был сведен на нет, является неверным. Во-первых, как раз советский период характеризовался развитием отраслевого лоббизма: в 40-е гг. это было машиностроение, в 50-60-е – нефтегазовая отрасль, в 70-е – атомная энергетика, не говоря уже о ВПК, который на всем протяжении советской истории занимал доминирующее положение в народном хозяйстве. Во-вторых, зачастую конкретная лоббистская деятельность скрывалась за расплывчатой формулировкой “есть мнение”.

Альтернативные выборы открыли для многих предпринимателей дорогу в политику, позволили расширить свои связи и активно лоббировать собственные интересы. В частности, по итогам выборов депутатов Государственной Думы I созыва в декабре 1993 г. таким предпринимательским структурам, как Российский Союз промышленников и предпринимателей (председатель – А.И.Вольский) и Партия [c.49] экономической свободы (лидер – К.Н.Боровой) удалось получить представительство в парламенте. Так называемая “ангажированная власть” бизнес-элиты, представленная в основном банковскими структурами и крупнейшими компаниями-экспортерами, среди которых ведущее место принадлежало предприятиям топливно-энергетического комплекса, выступила на стороне созданного в мае 1995 г. проправительственного движения “Наш дом – Россия” (НДР), которое возглавил тогдашний Председатель Правительства РФ В.С.Черномырдин. НДР поддержали “Газпром” (его руководитель Р.В.Вяхирев вошел в Национальный совет движения), а также крупнейшие банки, ставшие основными спонсорами движения.

Тем не менее основные предпочтения крупный бизнес продолжает отдавать не шумным избирательным кампаниям, а обычной лоббистской деятельности, которую можно классифицировать следующим образом:

– общецеховой финансово-промышленный лоббизм;

– корпоративный финансово-промышленный лоббизм;

– региональный финансово-промышленный лоббизм;

– индивидуальный (частный) финансово-промышленный лоббизм.

Общецеховой лоббизм финансово-промышленных групп представляет собой продвижение отраслевых интересов в органах государственной власти. Примером этой деятельности могут служить усилия российских ФПГ по недопущению пересмотра итогов приватизации, а также уменьшению присутствия иностранных компаний на российском рынке. Эффективность общецехового лоббизма подтверждается, в частности, на примере результативного прохождения через Госдуму поправок при разработке и совершенствовании банковского законодательства, а также тарифной и налоговой политики государства с целью создания благоприятных условий для ведения бизнеса.

В отличие от общецеховой лоббистской деятельности, корпоративный лоббизм ФПГ представляет собой продвижение более узких специфических интересов (лоббирование инвестиционных направлений предпринимательской деятельности, интересов экспортеров, прежде всего ТЭК, создание альянсов, кондоминиумов и.т.д). Именно эту цель преследуют встречи представителей крупного капитала с руководителями государства, в частности, с Президентом и Председателем Правительства РФ, где предприниматели пытаются донести до власти свои интересы. Природа этого вида лоббистской деятельности подобна природе общецехового лобби. И в том, и в другом случае отстаиваются групповые профессиональные интересы. Но если в случае общецехового лоббизма эти интересы расширены до границ всего российского банковского сообщества, то в случае корпоративного лоббизма, напротив, ограничены критериями банковской или иной специализации, качественно разделяющими предпринимательское сообщество на условные группы.

В отличие от общецехового и корпоративного финансово-промышленного лоббизма региональное лобби имеет ряд отличительных особенностей. И это прежде всего отстаивание не корпоративных, а частно-индивидуальных интересов. Региональный лоббизм со стороны ФПГ можно определить как продвижение региональными ФПГ в качестве отдельной группы финансово-промышленных структур своих интересов, которые не выходит за рамки конкретного региона. [c.50] Российские ФПГ можно условно разделить на общефедеральные и региональные. Привязанность интересов к рынку определенного региона противопоставляется более обширному финансово-торговому пространству как сфера преломления интересов (несколько регионов, вся РФ). В условиях углубляющейся федерализации многие региональные, в основном правящие, политические элиты и в силу объективной экономической необходимости (стремление аккумулировать денежные ресурсы в своем регионе), и в силу стремления к автономизации, в своих решениях отдают предпочтение местным региональным структурам. Лоббирование региональными ФПГ своих интересов в основном носит характер “защиты” регионального рынка от крупных групп общефедерального значения, поэтому эта борьба зачастую оказывается неравной. В концентрации капитала в Москве и, следовательно, в “неразвитости” региональных банковских институтов кроется природа регионального финансово-промышленного лобби. В целях преодоления подобного отставания происходит сращивание региональной политической элиты с ФПГ. Такую картину, в частности, можно наблюдать в Татарстане, где был создан мощный региональный холдинг “Оргсинтез”, включающий в себя такие предприятия, как НК “Татнефть” – четвертую в России компанию по нефтедобыче, “Татнефтехиминвест холдинг”, “Нижнекамскшина”, а также в Башкирии и Свердловской области, где региональные лидеры получили контроль над местными ФПГ, а местные финансово-промышленные группы – дополнительные рычаги управления и влияния на региональном уровне.

Наиболее распространенной формой отстаивания финансово-промышленными группами своих интересов является индивидуальный (частный) лоббизм. Он представляет собой процесс продвижения на “политическом рынке” меркантильного интереса отдельной ФПГ. Этот вид финансово-промышленного лобби на сегодняшний день является доминирующей формой отстаивания банками своих интересов, которая основывается на личных контактах руководителей концернов с правящим политическим истеблишментом в отсутствие надлежащей законодательной базы. Именно этот вид лоббистской деятельности характеризуется всей “палитрой” взаимоотношений ФПГ с исполнительной властью. К примеру, группа “ОНЭКСИМ-Интеррос” и, в частности, ее финансовая структура “ОНЭКСИМбанк” вплоть до августа 1998 г. пользовались своим привилегированным положением уполномоченного банка с “государственным мышлением” и увеличивали свой экономический потенциал за счет приватизации госсобственности (“Норильский никель”, “Связьинвест”) и обслуживания счетов российского государства.

Методы и формы банковского лоббирования в целом не отличаются от методов и форм продвижения своих интересов через органы государственной власти, которые используют в своей деятельности другие группы давления. Это – личное участие в работе тех или иных органов государственного управления, занимающихся регулированием банковской деятельности; неофициальные контакты с “государственными” людьми, компонентами, решающими те или иные вопросы (“скрытый подкуп” – плата за консалтинг, лекции, книги; публичное финансирование). Эффективны подготовка и артикуляция законопроектов (нормативной базы), формирование общественного мнения, личные встречи с высокими чиновниками (“челобитные”) по вопросам поддержки конкретного предприятия, продвижения [c.51] конкретного банковского проекта. Таким образом, в России лоббистская деятельность сочетает в себе как публичные, так и теневые формы.

Теневые методы лоббирования в большей степени присущи индивидуально-частному лоббизму, тогда как публичные – групповому. В последнее время в практике российского финансово-промышленного лоббирования появилась тенденция значительно реже отстаивать общецеховые интересы и все чаще прибегать к индивидуально-частному лоббизму, что не может не таить в себе определенной опасности, поскольку этот способ продвижения своих интересов является куда более “непрозрачным” по сравнению с корпоративным.

На сегодняшний день можно констатировать, что финансово-промышленный лоббизм стал приобретать более цивилизованную форму, хотя до сих пор не изжиты элементы так называемого “дикого” лоббизма в форме заведомого подкупа чиновника. Во многом это обусловлено тем, что в настоящее время все еще не существует должной законодательной базы, которая бы регулировала лоббистскую деятельность. В 1995 г. в Государственную Думу был внесен проект закона “О регулировании лоббистской деятельности”, который носил рамочный характер, однако он не получил необходимого количества голосов. Тем не менее, отсутствие закона о лоббистской деятельности вовсе не означает, что она не может регулироваться в рамках правового поля. В настоящее время во многих странах Запада не существует отдельного законодательства, которое бы регулировали процесс отстаивания собственных интересов в органах власти.

Например, в Германии лоббистская деятельность помимо Основного Закона ФРГ регулируется рядом законодательных актов, в частности, федеральным законом о политических партиях (объединениях), “Единым положением о федеральных министерствах”, “Регламентом деятельности германского Бундестага”. Несмотря на то, что в ФРГ не существует отдельного нормативно-правового акта, как, скажем, в США или Канаде, который бы накладывал ограничения на занятие лоббизмом, с 1972 г. действует закон, предусматривающий обязательную публикацию в специальном издании так называемого “лоббистского списка” – перечня различных союзов, объединений и их профессиональных представителей, желающих получить официальный доступ к парламенту и федеральному правительству. Кроме того, в соответствии с “Кодексом поведения члена Бундестага” каждый депутат нижней палаты германского парламента обязан зарегистрировать в специальных документах данные о своем прежнем участии или сотрудничестве с такими союзами, а также своевременно заявлять обо всех нынешних соглашениях и контактах с союзами и фирмами.

В ФРГ, как и в России, существует так называемая континентальная модель лоббизма, при которой представительство интересов не через профессиональных лоббистов, а с помощью различныого рода предпринимательских структур “групп интересов” – ассоциаций, обществ, союзов. По некоторым оценкам, их общее количество в федеральных землях колеблется от 4 до 5 тыс. В своей деятельности они располагают целым комплексом возможностей и средств, которые отрабатывались исторически и большей частью закреплены ныне в федеральном законодательстве. Выбор и эффективность использования этих инструментов зависят прежде всего от того, какие именно элементы политической системы является [c.52] объектом лоббистской деятельности. Ими могут быть и законодательные, и исполнительные, и судебные органы власти на различных уровнях.

На сегодняшний день одной из крупнейший германских ФПГ является финансовая структура Deutsche Bank, большинство акций которой принадлежат государству, и которая свою очередь владеет пакетами акций как германских, так и зарубежных предприятий. В частности, она является крупнейшим акционером с 12% акционерного капитала германского автогиганта Daimler-Benz (с ноября 1998 г. DaimlerChrysler). Deutsche Bank на сегодняшний день входит в пятерку мировых кредитных организаций по объему активов. Вообще же, в германском лоббизме особенно сильны позиции у тех ФПГ, которые представляют интересы автомобильной и химической промышленности, а также военно-промышленного комплекса. Доказательством этому служит ряд скандалов в высших эшелонах власти, связанных с деятельностью лоббистов от ВПК. Так, в частности, в 1998 г. разразился грандиозный скандал по поводу незаконного фандрайзинга крупнейшей в Германии партии – Христианско-демократического Союза. Фигурантами по этому делу, помимо федерального канцлера Г.Коля, которой на тот период времени уже покинул свой пост и председателя ХДС В. Шойлбле, стал известный военно-промышленный лоббист, проживающий в Канаде К.-Х.Шрайбер, которого обвиняли в незаконных подношениях в обмен за выгодные контракты на производство военно-технической продукции. Речь, в частности, шла о 40 тыс. марок в обмен на заключение контракта по производству в Канаде танков для Бундесвера.

Непосредственное взаимодействие между группами интересов и органами государственной власти происходит, как правило, в форме так называемых консультаций. Различные совещательные советы, комитеты и комиссии действуют практически при всех федеральных ведомствах. Большинство подобных структур сосредоточено при министерствах экономики и труда. Именно к ним больше всего и тяготеют германские ФПГ. Консультативные органы институционализируют отношения между группами интересов и госадминистрацией, на постоянной основе обеспечивая и регулируя участие финансово-промышленных групп в процессе политического волеформирования.

Принимая участие в законотворческой работе, ФПГ оказываются способными не только с опережением и во всеоружии встречать готовящиеся законопроекты, но и порой непосредственно инициировать их возникновение, предлагая варианты решений. Наряду с этим представители финансово-промышленных групп получают возможность для участия в корректировке уже принятых законодательных актов, конкретизируя, уточняя или – чаще всего – “разводняя” их. Например, на сегодняшний день в ФРГ особенно напряженно идет полемика по вопросу о трипартизме – создании на предприятиях производственных советов, состоящих из представителей работодателей, работников и профсоюзов. Это в частности, может являться подспорьем в деле защиты прав акционеров и прежде всего миноритрных акционеров, которыми, как правило является трудовой коллектив предприятия. Отсутствие правовой регламентации в сочетании с институциональной гибкостью делают именно консультативные органы одной из наиболее удобных и практических форм контактов групп интересов с государственным аппаратом. В свою очередь для правительства, министерских и иных административных структур значение этих [c.53] консультативных органов определяется прежде всего организационной мощью и обширными информационными ресурсами, которыми располагают ФПГ.

Согласно “Единому положению о федеральных министерствах”, германские ведомства имеют право привлекать к работе над законопроектами вневедомственных экспертов, консультантов, иных представителей “заинтересованных профессиональных кругов”. Этот документ наделяет руководство министерства правом организовывать по мере надобности на временной и постоянной основе различные совещательные организации для решения своих внутренних задач в процессе подготовки законопроектов.

“Регламент деятельности германского Бундестага” предусматривает, в частности, возможность проведения в парламентских комитетах публичных слушаний “экспертов и представителей интересов”. Следует, впрочем, отметить, что из данного пункта “Регламента” отнюдь не вытекает непременное право представителей интересов на организацию подобных слушаний. В конечном счете сам комитет полномочен решать, кого из представителей союзов (а следовательно, финансово-промышленных групп), которые необходимо заслушать.

За выполнением законодательных норм в Германии следят весьма строго, что позволяет регулировать лоббистскую деятельность. Однако, как показывает практика, не следует преувеличивать эффективность подобного регулирования. Проблема состоит не только в том, что порой бывает исключительно трудно определять ту грань, которая отделяет дозволенное от недозволенного: поскольку все принципиальные решения оказываются в конечном счете принятыми, работа в комитетах становится своего рода прикрытием действительной деятельности ФПГ.

Тем не менее это вовсе не означает, что здесь имеет место так называемый “дикий” лоббизм, который в подобных случаях применяется в России. Тем не менее, необходимо признать, что иногда некоторые ФПГ играют на грани фола. Однако при анализе зарубежного опыта не стоит или делать далеко идущих выводов по поводу того, что лоббистская деятельность, в том числе и финансово-промышленный лоббизм, успешно регулируется при помощи соответствующей нормативно-правовой базы. На сегодняшний день ни в одной из западных стран не существует ни одного законодательного акта или системы таких актов, которые бы смогли однозначно положить конец коррупции в высших эшелонах власти, и в реальности процесс лоббирования в этих странах отнюдь не всегда принимает так называемые “цивилизованные” формы. В этой связи наиболее целесообразным видится выстраивание определенных механизмов общественного контроля за лоббистской деятельностью. Это в частности, можно осуществить через “четвертую власть” – независимые СМИ, которые должны информировать сограждан о деятельности лоббистских структур в том числе и финансово-промышленных, эффективно предотвращая все попытки последних уйти в “тень”, сделать их активность более транспарентной, с тем чтобы пресечь те виды деятельности, которые носят явно антиобщественный характер. Если это удастся, то можно говорить о том, что лоббизм следует общим принципам плюралистической демократии, которая во многом институциализирует его, превращая из вида “подковерной”, кулуарной борьбы в политический институт, который на сегодняшний день играет далеко не последнюю роль в политической жизни общества. [c.54]

**Список литературы**

Волковский А.В. Проблемы развития финансово-промышленных групп в России // Российские реформы: социально-экономические и правовые аспекты. – М., 1998

Вольманн Г. Чем объяснить стабильность политического и экономического развития ФРГ. // Государство и право. – 1992. – № 11.

Вяткин К.С. Лоббизм по-немецки // Политические исследования. – 1998. – № 1.

Группы интересов // Политические исследования. – 1992. – № 5–6.

Лапина Н. Бизнес и политика в современной России. – М., 1998.

Лепехин В. Лоббизм. – М., 1995.

Пузырев И.Р., Пузырев Р.Ф. Российские банки в сфере политики и власти. – Иваново, 1999. [