

Региональный общественный фонд
«Информатика для демократии»
(Фонд ИНДЕМ)

Е.А. Левина

**Лоббирование интересов
интегрированных структур в
современной России**

Москва
2006

УДК 328.184(470+571)
ББК 60.561.2(2Рос) + 66.3(2Рос),123
Л36

Левина, Е. А.

Л36 Лоббирование интересов интегрированных структур в
современной России / Е. А. Левина ; Регион. обществ. фонд
"Информатика для демократии" (Фонд ИНДЕМ). - М. :
Фонд ИНДЕМ, 2006. - 37 с.
Агентство СІР РГБ

ISBN 5-902204-14-3

© Фонд ИНДЕМ, 2006

© Левина Е.А., 2006

Содержание

Введение	4
Влияние рентоориентированного поведения на успешность "агрессивных" банкротств	13
Социальные и экономические предпосылки рентоориентирован- ного поведения	17
Рентоориентированное поведение чиновников при распределении бюджетных средств. Совокупные издержки общества	25
Лоббирование в политике	27
Заключение	35
Библиография	36
Список источников	37

Введение

Механизмы лоббирования ведомственных и отраслевых интересов всегда были органичной частью индустриальных обществ. Это связано с тем, что одни и те же проекты могут осуществляться разными экономическими субъектами. Следствием этого становится конкуренция за доходы, которые будут получены от планируемых проектов. Лоббизм - это своего рода альтернатива конкурсному распределению финансовых потоков. Он присутствует как во взаимоотношениях между коммерческими структурами и государством, так и во взаимоотношениях между коммерческими структурами (и даже внутри коммерческих структур). Так, классическим примером лоббирования интересов фирмы в "своем" банке является назначение человека от заинтересованной фирмы на должность заместителя председателя правления банка. Вообще, институт заместителей председателя правления в большинстве банков выполняет, наряду с собственно должностными, также и функции представительства интересов крупных акционеров или клиентов.

В современной России лоббизм играет в некотором смысле позитивную роль. Учитывая, что институциональная среда находится на стадии формирования, а деятельность законодательных и исполнительных органов власти далеко не всегда поспевает за потребностями бизнеса, предприниматели вынуждены сами формировать модели рыночного поведения. Как только такие модели сформированы, отлажены и устраивают экономических агентов, участвующих во взаимодействии, бизнес становится заинтересован в их формальной легитимации. На этом этапе включаются механизмы лоббирования (в смысле донесения до органов законодательной власти

интересов коммерческих структур). Таким образом, лоббизм выполняет функцию ускорения легитимации новых моделей рыночного поведения, способствует возникновению новых институтов. В развитых экономиках отраслевые группы, так или иначе, защищают свои интересы, вкладывая определенные средства в политическое влияние. При этом возможны ситуации (политические равновесия), когда распределение ресурсов становится аналогичным случаю конкурентного рынка [Grossman, Helpman, 2002, p. 12].

В то же время, развитый лоббизм (особенно в форме коррупции) имеет и хорошо известные негативные следствия. Среди них - снижение уровня конкурентности рынков, принятие законов, позволяющих реализовывать "серые" схемы, снижение экономической эффективности. Более того, позитивная роль лоббизма в большинстве случаев подавляется негативными следствиями. Андрей Шлейфер и Роберт Вишни выдвинули два тезиса о взаимосвязи коррупции, политических процессов и структуры государственных институтов. Первый состоит в том, что высокий уровень коррупции есть прямое следствие слабого государства, а второй в том, что развитая коррупция ведет к большим искажениям в совокупном благосостоянии, чем налогообложение [Shleifer, Vishny, 1993, p. 559].

Примером негативного для экономики следствия лоббизма могут служить намерения ограничить доступ на российский рынок поддержанных иномарок под предлогом защиты отечественного производителя. Влияние коррупционного лоббирования на результаты выборов (по американским данным) исследовано в работе [Welch S., Hibbing J.R., 1997, p. 226-239]. Вообще влияние рентаориентированного поведения делится на две группы. Первая группа - это все ситуации, когда на рынках есть неустранимые искажения, вторая - когда таких искажений нет.

Так, если рентаориентированное поведение чиновников имеет место в секторах, где есть неустранимые искажения, то его влияние может быть как позитивным, так и негативным или нейтральным (на примере тарифов влияние рентаориентированного поведения при наличии и отсутствии искажений рассмотрено в работе [Bhagwati, Srinivasan, 1980, pp. 1069-1087]). Если же оно имеет место в отраслях, где институциональными преобразованиями большинство искажений принципиально устранимы, его влияние может быть либо негативным (закрепляющим и усугубляющим искажения), либо нейтральным. Описанное выше позитивное влияние лоббизма крайне редко. Однако в переходных экономиках (а в значительной степени и в развитых) большинство рынков имеет неустранимые искажения. Например,

рынок ядерного топлива, высокоточных систем наведения, космических технологий. Поэтому при анализе рентоориентированного поведения в современной России мы сталкиваемся с первой группой случаев.

В данной работе предпринята попытка выявить влияние рентоориентированного поведения государственных чиновников на совокупное благосостояние общества. Много работ по этой тематике публиковалось и публикуется в зарубежной печати, но, как правило, для американской институциональной среды (например, [Nas, Price, Weber, 1986, pp. 107-119]). Используемый метод состоит в сопоставлении информации, почерпнутой из открытой печати, о конкретных примерах лоббистской деятельности с целью определения основных направлений влияния лоббизма на искажения в переходной экономике. Параллельно, на основе этой же информации, будет показано, что условием осуществления большинства лоббистских схем является не только прямое влияние того или иного чиновника, но и сеть коммерческих взаимосвязей различных (зачастую конкурирующих [Becker, 1983, p. 371]) элитных групп с крупными системообразующими концернами. Иными словами, будет показано, что лоббистский потенциал того или иного чиновника (группы чиновников) есть результат переплетения административного и экономического ресурсов.

Позитивное и негативное влияние лоббизма на процессы в переходной экономике

Рассмотрим позитивное и негативное влияния лоббизма на примере рынка электроэнергетики. На этом рынке присутствуют два конкурирующих концерна, которые олицетворяют собой различные способы производства электроэнергии. Борьба между ними идет за экспортные рынки. Обострение отношений пришлось на 2001 год. Связано оно было с конкуренцией за экспорт электроэнергии в Грузию. Суть конфликта состояла в отказе РАО "ЕЭС России" предоставить "Росэнергоатому" технические мощности для экспорта электроэнергии в Грузию по договору, заключенному с немецкой фирмой-посредником RWE Trading GmbH.

Конфликту способствовала неопределенность в принятых законах и постановлениях. Пункт 1 статьи 8 Федерального закона "О естественных монополиях" № 147-ФЗ от 17 августа 1995 года гласит: "субъекты естественных монополий не вправе отказываться от заключения договора с отдельными потребителями на производство (реализацию) товаров, в отношении которых применяется регулирование в соответствии с настоящим Федеральным законом, при наличии у субъекта естественной монополии возможности произвести (реализовать) такие товары". На этот пункт ссылался "Росэнергоатом", пытаясь добиться согласия РАО "ЕЭС" на транспортировку произведенной им электроэнергии.

Для достижения своей цели "Росэнергоатом" применил механизмы лоббирования на уровне Федеральной энергетической комиссии, которую на тот момент возглавлял Георгий Кутовой, работавший год назад вице-президентом "Росэнергоатома" [Васильев, Новая газета, № 81, 2001]. РАО "ЕЭС России" в этом противостоянии опиралось на постановление правительства №793 от 1996 года, согласно которому концерн становится монополистом на экспорт электроэнергии. Вероятно, лоббистские механизмы применялись и РАО "ЕЭС России". Скорее всего, здесь имеет место двухуровневый лоббизм, когда и "Росэнергоатом", и РАО "ЕЭС России" прибегают к услугам дружественной федеральной структуры. Эти дружественные структуры, в свою очередь, пытаются убедить вышестоящих чиновников в правильности позиций лоббируемых концернов. Одновременно с донесением своей позиции до власти, оба концерна проводят активные кампании в средствах массовой информации по дискредитации конкурента как реализующего демпинговые стратегии при экспорте электроэнергии. Также от обеих компаний поступают

иски в суды. Со стороны "Росэнергоатома" - о взыскании ущерба о срыве контракта с Грузией. Со стороны РАО "ЕЭС России" - на предписание Минатома устранить нарушения антимонопольного законодательства. Однако в высших эшелонах власти принимают решение о необходимости заключения соглашения, и конфликт урегулируется через создание РАО "ЕЭС России" дочерней компании ЗАО "ИНТЕР РАО ЕЭС России" где "Росэнергоатому" принадлежит 40% акций.

Схема 1. Взаимодействие конкурирующих организаций посредством механизма лоббирования

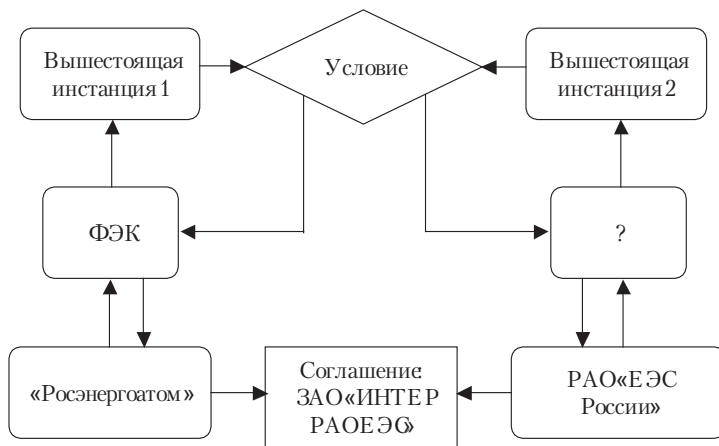


Схема 1 демонстрирует механизм двухуровневого лоббизма. Обе конкурирующие организации обращаются за помощью в решении вопроса к дружественным ведомствам. Чиновники, работающие в этих ведомствах и лоббирующие интересы концернов, обращаются, в свою очередь, за поддержкой к чиновникам еще выше стоящих инстанций. Такими вышестоящими инстанциями зачастую выступают чиновники правительства РФ, имеющие влияние на президента и политический вес в Думе. По принципу обратной связи решение, принятое на втором (высшем) уровне, транслируется на первый уровень, а затем приводит к заключению соглашения между конкурирующими концернами.

Подобный тип лоббирования опирается на рентоориентированное поведение чиновников. В данном примере в качестве ренты выступает интерес чиновника ФЭК в концерне "Росэнергоатом". Этот

случай типичен для России, поскольку в условиях переходной экономики крупный бизнес тесно связан с государством. Поэтому чиновник, назначенный на крупную государственную должность после пребывания на высокой позиции в крупной коммерческой структуре, интегрирован в сеть коммерческих связей. Работая в госструктуре, он, во-первых, сохраняет наработанную прежде модель поведения и, во-вторых, продолжает на новой должности исполнять прежнюю ролевую функцию (в сети коммерческих связей).

Приведем случаи, когда возможность лоббирования на основе рентоориентированного поведения чиновника негативно с точки зрения общественного благосостояния. Так:

1. Снижается уровень конкурентности рынков и вносятся серьезные искажения в структуру получения прибыли. Снижение конкуренции рынков (в данном примере рынка электроэнергии) приводит к формированию неоптимальной цены и объема производства, свойственных большинству монополий.

2. Возникает взаимосвязь между чиновником и коммерческой структурой, которая приводит к тому, что менеджмент компании формируется с учетом его интересов. Это, в свою очередь, создает опасность неоптимального управления и противоречия между собственными интересами менеджмента и интересами акционеров (в особенности держателей малых пакетов).

3. Конкурирующие концерны могут нести издержки на осуществление лоббистской деятельности. Следовательно, идет отток средств из основного производства.

4. Растет уязвимость малого и среднего бизнеса, не имеющего достаточных мощностей для лоббирования на высоком уровне. Следовательно, тормозится развитие новых отраслей, и за счет этого возникает неоптимальная концентрация ресурсов в традиционных отраслях; существующие в экономике диспропорции не сглаживаются, а напротив углубляются.

С другой стороны, несмотря на перечисленные угрозы общественному благосостоянию, возможность рентоориентированного поведения чиновников инициирует и обратный процесс. В приведенном примере наличие чиновника ФЭК, дружественного "Росэнергоатому" позволило концерну частично защитить свои интересы перед крупнейшим монополистом - РАО "ЕЭС России". Использование данного ресурса привело к тому, что монопольные возможности РАО "ЕЭС" уменьшились. Это означает, что рентоориентированное поведение, с одной стороны, может привести к неоп-

тимальной концентрации ресурсов (пункт 4), а с другой стороны, оно же разрушает монопольную власть некоторых компаний. Теперь поговорим о том, какой вид может иметь "условие" (см. Схема 1). Вид этого условия связан с той сетью коммерческих связей, которые были наработаны чиновниками обоих уровней лоббирования. Для пояснения приведем один пример.

В конце девяностых компании "Камеко" и "Кожема" (монополисты на мировом урановом рынке) выиграли борьбу за российско-американский контракт на переработку высокообогащенного урана, извлеченного из ядерного оружия, для его последующего использования в качестве топлива для АЭС. Сумма контракта составляла 12 млрд. долларов. Борьба велась между этими компаниями и фирмой "Плеядис", учрежденной вскоре после того как не реализовалась идея создания российско-американской фирмы "МАТЭК". Посредством создания "МАТЭК" ряд российских чиновников планировали инициировать проект по продаже низкообогащенного урана.

Фирма "Плеядис" пользовалась серьезной политической поддержкой как в России, так и в США. Достаточно сказать, что председателем совета директоров "Плеядиса" был бывший министр торговли США Моссбахер, а письма на имя занимавшего на тот момент пост председателя правительства РФ В. Черномырдина были подписаны в том числе и председателем профсоюзов работников газовой, нефтедобывающей и урановой промышленности США Уиджерсом. С российской стороны фирму поддерживали первый заместитель главы Минатома Белосохов и представитель Мингосимущества Егоров.

Тем не менее, несмотря на серьезную политическую поддержку, "Плеядис" проиграла борьбу за контракт. При этом Виктор Михайлов был смещен с поста главы Минатома РФ, а его место занял Евгений Адамов (позднее также смещенный с этой должности после появления заключения комиссии Госдумы по борьбе с коррупцией, ныне находящийся в следственном изоляторе "Матросская тишина"). До своего назначения Евгений Адамов занимался бизнесом. Его компаньоном был сотрудник фирмы "Вестингхаус", владельцы которой - британская BNFL и американская Washington Group International - связаны длительным сотрудничеством с "Камеко" и "Кожемой" [Шлейнов, Новая газета, № 47, 2002].

Проанализируем приведенный пример с использованием перечисленных выше четырех направлений влияния рентоориентированного поведения чиновников на процессы в переходной экономике.

События вокруг крупного контракта на переработку высокообогащенного урана показали, что рынок этой продукции является абсолютно закрытым и на него допускаются лишь фирмы, образованные при непосредственной поддержке властных структур, как со стороны России, так и со стороны США. Таким образом, монополизация данного рынка определяется самим характером продукции. Имя монополиста зависит от конкретного лица, занимающего на данный момент соответствующую должность. Чиновник максимизирует собственную ренту от занимаемой должности посредством лоббирования интересов дружественных фирм. Учитывая, что фирмы-посредники на рынке ядерного топлива получают контракты до тех пор, пока данный чиновник (группа чиновников) пребывает на своей должности, сам чиновник не может рассчитывать на последующую после отставки должность в этих коммерческих структурах.

В связи с этим оптимальной моделью его поведения становится диверсификация ренты, то есть лоббирование интересов в других областях (например, в конфликтах подобных противостоянию "Росэнергоатома" и РАО "ЕЭС России"). Важно, чтобы ряд заинтересованных в услугах данного чиновника концернов носил фундаментальный, системообразующий характер (те же "Росэнергоатом", РАО "ЕЭС России", нефтяные компании). Тогда чиновник может рассчитывать на будущую крупную должность в этих устойчивых структурах. Для самих же фирм-посредников на рынке ядерного топлива ставится условие, что в период своего функционирования они должны обеспечить максимально удобные условия по другим своим контрактам системообразующим компаниям или их партнерам (например, используя свое влияние во властных структурах США, поспособствовать выходу на рынок нефтепереработки какому-либо российскому нефтяному концерну). Из сказанного следует, что рынок ядерного топлива попадает в ту категорию рынков, на которых искажения цен и объемов производства не могут быть устранены, но не могут быть и ухудшены наличием рентоориентированного поведения.

Что касается опасности формирования неоптимальной управленческой структуры, то в данном примере нет явных причин возникновения такого рода искажений у фирм-посредников, поскольку они управляются ограниченным кругом лиц и созданы под ограниченный объем операций. Подобные искажения могут возникнуть скорее в системообразующих компаниях (например, "Росэнергоатоме"). Однако такие искажения исправляются наличием разных групп интересов, и, как правило, одному крупному чиновнику (группе чиновников) с трудом удастся их преодолеть. Угроза

возникновения дополнительных издержек на лоббирование (пункт 3) представляется в данной ситуации неактуальной, поскольку нет в явном виде конкуренции, а есть группа лиц, напрямую связанная сетью интересов с конкретными фирмами-посредниками. Пункт 4 также представляется неактуальным в силу отсутствия потенциальной возможности конкуренции. Два последних утверждения показывают, что существуют изначально закрытые рынки, на которых рентоориентированное поведение практически не вносит дополнительных искажений в смысле дополнительных издержек и ущемленности малого и среднего бизнеса.

Помимо проведенного анализа, целью рассмотрения данного примера было продемонстрировать наличие "нелинейных" взаимосвязей для интерпретации "условия" в Схеме 1. Следует оговориться, что "условие" присутствует не только в схемах с двухуровневым лоббированием, оно более универсально. Так, приведенный пример, не являясь примером двухуровневого лоббирования, тем не менее, достаточно ярко демонстрирует его наличие. Мы видим, что министерства и ведомства имеют крепкие теневые связи как с российскими, так и с зарубежными коммерческими структурами, которые включаются при реализации крупномасштабных проектов (в том числе и в сфере ядерных технологий). При этом министерства и ведомства участвуют не в одном, а во многих проектах, и деловые связи и участие какой-нибудь фирмы в одном из проектов могут влиять на успешность ее деловых партнеров в других проектах.

Возвращаясь назад, можем сказать, что "условие", изображенное на Схеме 1, которое влияет по принципу обратной связи на лоббирующие ведомства (например, ФЭК), может иметь "нелинейный" характер. Иными словами, решение вышестоящих инстанций в пользу РАО "ЕЭС России" или "Росэнергоатома" или дружественного соглашения между ними (учреждение ЗАО "ИНТЕР РАО ЕЭС") может быть обусловлено не экономической эффективностью предлагаемых концернами альтернатив и даже не силой тех или иных лоббирующих чиновников (первого уровня), а какими-то интересами в совершенно иных, не относящихся к данной проблеме, проектах (на втором уровне).

Влияние рентоориентированного поведения на успешность "агрессивных" банкротств

Нелинейные взаимосвязи играют большую роль при запуске процедуры банкротства неудобных каким-либо структурам предприятий. На примере, который будет приведен ниже, ярко видно влияние нелинейных взаимосвязей, и можно проследить все четыре направления влияния лоббизма на совокупное благосостояние. Классическое, "линейное" понимание смысла процедуры банкротства состоит том, что банкротство есть инструмент (во всяком случае, на этапе введения внешнего управления) улучшения хозяйственных показателей предприятия с целью его последующей продажи. Наличие нелинейных взаимосвязей коренным образом меняет этот смысл - банкротство в этом случае начинает выступать как инструмент передела собственности и вывода активов.

Так было инициировано банкротство Орско-Халиловского металлургического комбината ("Носта"). В 2000 году контрольный пакет предприятия был передан структурам Автобанка. Автобанк привлек к управлению "Ностом" компанию "Стилтекс". Победив на выборах, губернатор Оренбургской области А. Чернышов предложил В. Савельеву - главе "Стилтекса" - передать блокирующий пакет "Носта" областной администрации. После отказа Савельева был возбужден иск о банкротстве "Носта". Формальным предъявителем долговых претензий был "Стилтекс", а временным управляющим назначен А. Горшков - человек группы "Альфа" [Волошин, Новая газета, № 47, 2001].

Любопытно, что решение о начале процедуры банкротства принимает областной арбитражный суд, инициатором иска выступает компания "Стилтекс". Саму компанию "Стилтекс" привлекает к управлению Автобанк. Временным наблюдающим на "Ност" назначается человек группы "Альфа". При этом, приобретя контрольный пакет акций, Автобанк в течение более чем года осуществлял кредитование комбината, что позволяло сократить себестоимость продукции. Парадоксальность ситуации свидетельствует о наличии нелинейных взаимосвязей между интересами некоторых лиц в Автобанке и руководством группы "Альфа". События могли развиваться примерно по следующей схеме. Какие-то представители руководства Автобанка, связанные с Альфой, делают так, чтобы управление "Ностом" было передано "Стилтексу". Через "Стилтекс" выделенные Автобанком кредиты выводятся в дочерние фирмы и не

попадают на комбинат. Через некоторое время после предложения губернатора по каким-то причинам внутри "Альфы" принимается решение о начале "атаки".

На этом этапе задействуется региональный административный ресурс "Альфы" (на уровне областного арбитражного суда), и назначается временный наблюдающий. Предложение губернатора и успех "Альфы" в областном арбитражном суде говорит о наличии взаимосвязей между "Альфой" и самим губернатором. Активным игроком в данной ситуации является группа "Альфа". Она осуществляет лоббирование своих интересов как на уровне областной администрации, так и внутри коммерческих структур. Соответственно, здесь мы наблюдаем наличие нелинейных взаимосвязей между руководством активного игрока и отдельными лицами в руководстве противостоящих коммерческих структур.

Успех группы "Альфа" в данной конкретной ситуации объясняется ее высоким лоббистским потенциалом, имеющим пирамидальную структуру. Иными словами, группа "Альфа" выстраивает нелинейные взаимосвязи между собой и отдельными лицами в руководстве других коммерческих структур (а также администраций областей) на всех уровнях, начиная с федерального и заканчивая региональными. Специализируясь на банкротстве производств с их последующей перепродажей, основной упор группа "Альфа" делает на усиление своего влияния в структуре арбитражных судов. В период кризиса 1998 года группа "Альфа" сумела наиболее быстро по сравнению с другими интегрированными структурами того времени избавиться от упавших в цене активов (ГКО, акций и др.). Более того, после кризиса эта группа смогла выкупить ряд производств у других групп (например, ряд активов "Сиданко" у группы "ОНЭКСИМ") [Латынина, Новая газета, № 29, 2001].

Ситуацию с ОАО "Носта" несколько проясняет статья [Ивашов, Новые известия, 28.08.2001]. Оказывается, до инициирования процедуры банкротства хозяева комбината делились на две группы: группа московского предпринимателя Андрея Андреева и собственно группа "Стилтекс". Как мы и предположили выше, представители группы "Стилтекс" в период управления комбинатом осуществили вывод большого количества активов. Результатом этого стал скандал, и представители "Стилтекса" в конце 2000 года покинули комбинат. Весной 2001 года представители "Стилтекса" вернулись на комбинат, предварительно осуществив ряд договоренностей с группой "Альфа". Действия губернатора Чернышева, закрывавшего глаза на процедуру банкротства предприятия, которое приносило значительную часть

налоговых поступлений в региональный бюджет, объясняются двумя причинами. Во-первых, губернатор Чернышев не является специалистом в промышленных секторах и перераспределении акций промышленных предприятий. Во-вторых, его предвыборную кампанию финансировала группа "Стилтекс" из средств ОАО "Носта" [Жильцов, Новые известия, № 119, 2001].

Рассмотрим "агрессивные" банкротства с точки зрения возникающих искажений экономической среды в соответствии с четырьмя направлениями влияния лоббизма, которые были выявлены при рассмотрении конфликта РАО "ЕЭС России" и "Росэнергоатома". Так, способность какой-либо крупной интегрированной бизнес-группы (в данном случае Альфы) вторгнуться и захватить крупный прибыльный комбинат, используя рентоориентированное поведение чиновников, приводит:

1. К незащищенности менее сильных бизнес групп и соответственно препятствует росту конкурентности рынков, поскольку снижает желание экономических агентов на них входить. То есть возникают дополнительные барьеры для входа в прибыльные отрасли. Это, в свою очередь, способствует монополизации рынков и закреплению искажений в ценах и объемах производства;

2. К необоснованному укрупнению интегрированных бизнес-групп и, как следствие, росту их неэффективности. Разрастание интегрированных структур ведет к снижению инновационной и инвестиционной активности, а значит в экономике сверх крупных (искусственно укрупненных) объектов накапливается технологическое отставание.

Таким образом, в данном случае рентоориентированное поведение ведет к снижению конкурентности и повышает искаженность цен и объемов производства. Вторая угроза - возможность формирования неэффективного менеджмента в интересах чиновника в данном примере не проявлена, поскольку возможность его формирования исходит от самих "захватчиков". Чиновник выступает только в качестве посредника, обеспечивающего административную поддержку. Его рента - финансирование предвыборной кампании.

Третья угроза - несение конкурирующими концернами издержек на лоббирование - также имеет место в данном случае, но в несколько измененной форме. Прежние акционеры и назначенный ими менеджмент несут дополнительные издержки, которых требует проведение оборонительной стратегии. Главным образом, это поиск поддержки в высших инстанциях, а также судебные иски. Атакующая

сторона несет издержки на создание структуры административной и судебной поддержки своих действий (в данном случае - расходы на предвыборную кампанию губернатора и на обеспечение своего влияния в региональных арбитражных судах).

Четвертая угроза - уязвимость малого и среднего бизнеса - реализуется в полной мере. В условиях доминирования крупных интегрированных бизнес-групп, проводящих агрессивную политику захвата, опирающуюся на рентоориентированное поведение чиновников, может существовать только в форме дочерних (другой вопрос - формально или нет) фирм. Эти дочерние фирмы выполняют строго определенный набор операций (в основном посреднических или легализующих денежные потоки) в рамках стратегий ИБГ. Существование независимого малого и среднего бизнеса в большинстве отраслей становится невозможным, а значит, усиливается монополизация рынков, ценовые и производственные показатели становятся все менее оптимальными с точки зрения общественного благосостояния.

Социальные и экономические предпосылки рентоориентированного поведения

Имеются и другие, более "прямые" формы лоббизма. Классическим примером такого лоббирования является негласное соглашение между чиновником, работающим в государственной организации и принимающим важные решения (главным образом в сфере проверки законности тех или иных сделок), и крупными акционерами коммерческой структуры, заинтересованной в услугах данной организации. Суть соглашения состоит в предоставлении чиновнику гарантий высокого поста в управленческой иерархии компании при его отставке. Заключив такое соглашение, чиновник проходит своего рода испытательный срок, в течение которого он защищает интересы компании. Этот срок может длиться годами, а может быть очень коротким, если лояльность доказана каким-то одним, но очень важным решением. Если доминирует лоббирование такого рода, то наиболее опасной становится вторая угроза - формирование концернами неэффективного менеджмента в угоду лоббирующим чиновникам. При этом, в случае преобладания в экономике интегрированных бизнес-групп (а оно имеет место в России) она начинает функционировать в неоптимальном режиме.

Представитель компании, заключивший подобное соглашение (как правило, это крупный акционер), также берет на себя ряд обязательств помимо прямых гарантий. В число таких обязательств может входить определенная рыночная стратегия, скажем, заключение какого-либо контракта, который, так или иначе, в интересах чиновника. Таким образом, чиновник приобретает поле "ходов" и может маневрировать между интересами различных компаний. При этом он будет стараться заручиться гарантиями от разных компаний на случай неблагоприятного развития событий (коррупционный скандал, проверка комиссии Госдумы и т.д.).

Примером рентоориентированного поведения подобного типа может служить карьера директора департамента внутреннего аудита Тюменской нефтяной компании С.В. Буркова. До того как занять этот пост, С.В. Бурков проделал путь от инструктора общества "Знание" до начальника сводно-аналитической инспекции Счетной палаты. Перед назначением на должность он преподавал в Кузбасском политехническом институте, был советником по экономическим вопросам возглавляемого тогда А. Тулеевым Кемеровского областного совета народных депутатов и, наконец, председателем Комитета по собственности, приватизации и хозяйственной деятельности Госдумы.

В период своей работы в должности начальника сводно-аналитической инспекции Счетной палаты, Бурков провел проверку исполнения обязательств ЗАО "Новый холдинг", выигравшего в 1997 году инвестиционный конкурс по продаже 40% акций уставного капитала ОАО ТНК, и проверку сделки по продаже 49,8% акций ТНК на инвестиционном конкурсе 1999 года. Причиной проверки конкурса 1999 года стали начальная и продажная цены акций, а также выполнение инвестиционных условий. После проведенной Бурковым проверки Счетная палата дала заключение о выполнении ОАО ТНК всех необходимых условий конкурса. В 2002 году Бурков был назначен директором департамента внутреннего аудита ОАО ТНК [Герман, Новая газета, № 82, 2002].

Свои деловые связи были, вероятно, приобретены Бурковым еще на прежних этапах своей карьеры, до прихода в Счетную палату. Период его работы в Счетной палате был тем, что мы ранее обозначили как "испытательный срок", то есть время, в течение которого чиновник проходит проверку на лояльность коммерческой структуре.

Подобный тип рентоориентированного поведения возможен в случае, если государственные институты управления и контроля устроены таким образом, что ожидаемые чиновником будущие доходы (не только в форме различного рода взяток, но и в форме "взятки будущей должностью") намного превышают потенциальные издержки от раскрытия подобного теневого сотрудничества. И действительно, несмотря на очевидные коррупционные действия, которые были освещены прессой, никаких серьезных санкций и проверок не проводилось. Это означает, что в государстве не сформированы институты, способные порождать издержки для чиновников уже после окончания их полномочий. Следовательно, внутриноменклатурные связи в современной России настолько сильны, что никакие скандалы в прессе не способны поколебать статусы людей, входящих в эту номенклатуру. Иными словами, в России создан самоподдерживающийся механизм внутренней защиты номенклатуры.

Суть этого механизма состоит в создании как можно более сильной взаимозависимости чиновников между собой и между представителями финансово-промышленной элиты. Так, НК "ЛУКОЙЛ" получила согласие Минтопэнерго на передачу ей в доверительное управление 38% акций электрогорского Института нефтепереработки (ЭЛИНП). Доверительное управление этим пакетом акций позволило бы НК "ЛУКОЙЛ" влиять на процесс сертификации продуктов нефтепереработки, поскольку ЭЛИНП является

монополистом в этом вопросе. Учитывая имевшиеся планы правительства о последующей продаже этого пакета, НК "ЛУКОЙЛ" получала конкурентные преимущества для выкупа этих акций по сильно заниженной номинальной стоимости [Кузнецов, Новая газета, № 35, 2001]. Понимая это, Минтопэнерго готово было пойти на сделку. Это означает наличие взаимосвязи интересов некоторых влиятельных чиновников министерства и представителей НК "ЛУКОЙЛ".

Возникает закономерный вопрос, какие факторы определяют коррупционное поведение и влияют на уровень коррупции в обществе. Является ли уровень коррупции функцией от объема ВВП, равномерности его распределения среди разных групп населения, размера заработной платы чиновников или это неотъемлемый атрибут любого общества, следствие каких-то более глубоких институциональных доминант? Вероятно, эта задача имеет параметрический характер. Например, если рассмотреть размер заработной платы чиновников, то можно исследовать этот фактор с помощью институционального подхода к поведению коррумпированного сотрудника. Иными словами, если та или иная государственная структура продолжает существовать и в ней работают люди, если при этом уровень зарплат в этой структуре явно неадекватен уровню цен в экономике, то значит, в этой структуре процветает коррупция.

Теперь, допустим, мы начинаем повышать уровень зарплат. Начнет ли уменьшаться уровень коррупции? Если и да, то намного меньшими темпами, чем темпы роста окладов. Причиной тому неформальные модели поведения, сформировавшиеся в данной структуре при низких окладах. Таким образом, быстрое повышение окладов не ведет к значительному снижению уровня коррупции. Наконец, если даже параллельно с повышением окладов применяются меры по совершенствованию законодательной базы и ужесточению наказаний, повышающие издержки рентаориентированного поведения чиновников, все равно система выходит на некий стационарный уровень коррупции.

Хорошей иллюстрацией наличия стационарного уровня коррупции даже в богатых обществах служит следующий прецедент. В 2001 году был арестован председатель Всемирной таможенной организации Обаид Сакр Басит, гражданин ОАЭ. В ОАЭ, как и других арабских странах, крайне жесткие наказания даже за незначительные по европейским меркам преступления. Одновременно с этим довольно высокие месячные оклады. Так средний оклад составляет 5000 долларов, а оклад генерала-чиновника не менее 10000 долл.

Коррупционный скандал коснулся не только самого Басита, занимавшего на тот момент пост генерального директора департамента таможен и портов Дубая и возглавлявшего организацию, которая объединяет таможенников 153 стран, но и ряда других чиновников. Среди них начальник таможи порта Хамрийя и начальник Дубайской свободной автомобильной зоны. Суммы, фигурирующие в деле, - порядка десятков миллионов долларов. Участие в скандале не одной, а нескольких высокопоставленных фигур говорит о том, что речь идет не об уникальном случае, а о наличии в ОАЭ коррупционной сети. Примечателен тот факт, что в стране установлены крайне низкие импортные пошлины (2-4%) [Попов, Ведомости, № 25, 2001].

Может ли описанный выше институциональный подход к ренто-ориентированному поведению объяснить такой необычный прецедент? Итак, мы имеем высокие оклады чиновников, драконовские законы и низкие импортные пошлины. Казалось бы, уровень коррупции должен быть равен нулю. Более того, ОАЭ представляет собой страну с устоявшейся, давно сложившейся элитой, явно незаинтересованной в низовой коррупции. И действительно, общий уровень коррупции в ОАЭ низкий. Однако это, как оказалось, не гарантирует отсутствие верхушечной коррупции. Причиной тому могут быть устойчивые модели поведения (институты), унаследованные еще от времен, когда ОАЭ не были богатым нефтяным государством. Именно они, редко учитываемые аналитиками, и приводят к сохранению стационарного уровня коррупции даже тогда, когда все остальные экономические, юридические и социальные условия ей противостоят. Эти аспекты подробно исследованы в работе [Dobel J.P., 1978, p. 958-973]. В свою очередь, это означает, что для России нынешний уровень коррупции будет сохраняться независимо от уровня ВВП на душу населения, окладов чиновников и наличия либерального законодательства (причины, по которым рост конкурентности рынков может не приводить к снижению уровня коррупции, подробно описаны в [Bliss Ch., Tella R. Di, 1997, pp. 1001-1023]). Хотя некоторые колебания вокруг этого уровня все же возможны. Именно поэтому практически невозможно разрушить сеть нелинейных взаимосвязей, из-за которой в экономике не работают классические макроэкономические методы стимуляции роста.

Несколько особняком от собственно коррупционных схем стоит так называемый политический лоббизм. Он, безусловно, связан с собственно коррупцией, так как мы уже сказали о наличии взаимосвязи между чиновниками и бизнесом. Его отличие состоит в

том, что он осуществляется через наиболее крупные объединения предпринимателей и на самом высоком уровне. В период правления Ельцина сложилась ситуация, названная большинством политологов олигархическим капитализмом. Данный период был характерен наличием, наряду с закулисным, еще и явного, открытого лоббизма. Он осуществлялся через средства массовой информации. Каждый крупный предприниматель так или иначе вкладывался в СМИ, скупая известные газетные и журнальные издания, новостные каналы. В случае крайней необходимости или обиды "олигархов" на результаты того или иного конкурса это оружие непременно шло в ход.

С приходом к власти Путина ситуация изменилась. Ряд громких уголовных дел против известных предпринимателей вынудили крупный бизнес сменить стратегию поведения. В результате этой смены все больший вес начали приобретать крупные объединения. Среди примечательных событий, свидетельствующих о происшедшей трансформации, можно выделить заседание бюро правления РСПП, состоявшееся в феврале 2001 года и принявшее обращение, в котором была фактически озвучена новая позиция крупного бизнеса. В обращении говорилось: "Нам представляется важнейшей ошибкой прошедшего десятилетия попытка крупного бизнеса монополизировать управление страной и диктовать свою волю политическому руководству, в том числе с использованием подконтрольных бизнесу средств массовой информации..." [Германович, Ведомости, № 27, 2001].

Не менее важен и еще один факт, а именно: "Накануне последней встречи с Путиным члены бюро правления РСПП направили ему письмо, в котором говорилось, что отечественные бизнесмены могли бы инвестировать в экономику страны 15-20 млрд. долларов, если им будут созданы нормальные условия для работы" [Германович, Ведомости, № 27, 2001]. Эти "нормальные условия", изложенные президенту, вероятно, подразумевали, в том числе и лоббирование интересов ряда отраслей и отдельных концернов. Таким образом, соглашение бизнеса и власти включало в себя "обмен" инвестиций и лояльности на некоторые льготы, именуемые "нормальными условиями для работы", и было достигнуто через увеличение лоббистского потенциала РСПП.

Позднее появились пояснения по поводу того, какие льготы хотел добиться РСПП. В июне 2001 года Аркадий Вольский заявил, что ряд предложений правительства в сфере изменения ставки налога на прибыль, валютной либерализации, пенсионной реформы и реформы естественных монополий не устраивают Союз. Речь шла об угрозе

российскому производителю со стороны импорта, о недовольстве отменой льгот на инвестиции при снижении ставки налога на прибыль и отказом от введения предельного налога. Суть ответа Михаила Касьянова состояла в том, что старые налоговые льготы выгодны, главным образом, местным руководителям и используются ими для создания внебюджетных фондов. Внебюджетные фонды же используются местными руководителями по своему усмотрению и экономически неэффективны [Папкова, Новые известия, № 106, 2001]. То есть со стороны РСПП осуществляется лоббирование не только интересов отраслей, но и интересов местных руководителей.

Защита интересов через РСПП представляет собой форму двухуровневого лоббизма. То есть предприятие, финансово-промышленная группа, желающая донести информацию о своих интересах до органов власти через РСПП, первоначально должна пролоббировать свои интересы в самом Союзе. В случае успеха, желаемая информация будет донесена до правительства в режиме взаимных консультаций. Двухуровневое лоббирование представляет собой схему, когда и предприятие, и лоббирующая структура (например, РСПП) имеют свои собственные интересы и донесение информации происходит только при их согласовании. Заинтересованность РСПП в лоббировании интересов отдельных предприятий и отраслей определяется цепью взаимных контрактов, которыми связаны члены Союза.

Усиление значимости посреднической роли РСПП между бизнесом и властью привело к тому, что схемы лоббирования распространились и в самом союзе. Лоббирование интересов в РСПП обострило борьбу за влияние в руководстве Союза летом-осенью 2005 года. Еще в августе президент РСПП Аркадий Вольский публично опроверг информацию о своей предстоящей отставке. Однако уже в конце сентября он подал прошение об отставке, которое было принято. Новым председателем РСПП стал Александр Шохин. По информации газеты "Коммерсантъ" [Нетреба, Коммерсантъ, № 156, 2005], инициаторами отставки А. Вольского, возможно, стала группировка, возглавляемая главой "Интерроса" Владимиром Потаниным. Кроме него за отставку А. Вольского ратовали владелец Новолипецкого металлургического комбината Владимир Лисин и глава РАО "ЕЭС России" Анатолий Чубайс. Еще в январе 2004 года В. Потанин "предлагал РСПП раствориться в новом объединении, где РСПП объединился бы с "Деловой Россией" и "Опорой". [Нетреба, Коммерсантъ, № 156, 2005]. После того как эта идея была отвергнута, В. Потанин выбрал другую тактику: начал продвижение в руководство союза своих ставленников. Речь, в первую очередь, идет о

Николае Тонкове, возглавлявшего экологическую комиссию РСПП, что якобы давало ему возможность отстаивать интересы "Норильского никеля". В своем интервью газете "Коммерсантъ" Николай Тонков, занимавший на тот момент пост вице-президента РСПП и считавшийся одним из основных кандидатов на замену, на вопрос корреспондента, почему так активно говорят о смене президента союза, сказал: "Как я понимаю, организации нужны новые лица. Диалог между бизнесом и властью в лице РСПП в последнее время ослабел. Поэтому нужен новый импульс, новые люди, новые технологии. Именно поэтому я весной пришел на должность исполнительного секретаря РСПП" [Смирнов, Коммерсантъ, № 179, 2005].

Но в РСПП была также группировка, возглавляемая Олегом Дерипаской, которую устраивал А. Вольский. Заявление последнего о том, что его отставки "не дождутся", могло свидетельствовать о крепости в РСПП позиций О. Дерипаски на тот момент. Также считалось, что среди сторонников А. Вольского есть и так называемые красные директора.

Однако уже в конце сентября правление РСПП приняло отставку А. Вольского, и новым президентом стал председатель координационного совета предпринимательских союзов и глава наблюдательного совета ИГ "Ренессанс Капитал" Александр Шохин, объяснивший причины аппаратной революции так: "В последнее время мы больше реагировали на ситуацию, готовили предложения на происходящие изменения, но мы имеем потенциал, чтобы подготовить экономическую повестку и предложить ее законодателям... Надо эффективнее использовать возможности встречи с президентом РФ" [Смирнов, Коммерсантъ, № 185, 2005]. На ближайшей встрече с президентом А. Шохин предложил обсудить одну-две проблемы, среди которых была названа проблема взаимоотношения с самой властью и государственно-частное партнерство. Однако, выбор в пользу А. Шохина не прошел "гладко". В рейтинговом голосовании, проведенном накануне того, как бюро РСПП рекомендовало правлению союза поддержать А. Шохина, победил первый вице-президент "Ренессанс Капитала" и вице-президент РСПП И. Юргенс. Как было объявлено, итоги рейтингового голосования не были утверждены из-за неправильного составления протоколов. К. Смирнов, корреспондент газеты "Коммерсантъ", отметил, что "члены РСПП получили такого президента, который в той или иной степени удовлетворяет интересам всех заинтересованных групп: президентская администрация получила лояльного переговорщика, который не будет ставить перед властью неудобные вопросы про

ЮКОС, а займется налаживанием государственно-частного партнерства" [Смирнов, Коммерсантъ, № 185, 2005]. Сам А.Шохин на вопрос "Считается, что Ваше назначение пролоббировал Кремль. Как Вы можете это прокомментировать?" ответил: "Мне не хотелось бы, чтобы кто-то подумал: Кремль отдал предпочтение Шохину. Я думаю, что здесь речь идет о том, что они меня действительно все хорошо знают, и причем не всегда как лояльного партнера, но и строптивного в ряде случаев. Что же касается правительства, то многие министры уже говорили мне, что они готовы активизировать работу с РСПП в случае избрания меня президентом в силу того, что мы долгое время работали вместе. Члены бюро поэтому проявили обычный прагматизм, видя, что у меня неплохие контакты и с Кремлем, и с Белым домом, и с Думой. Для организации будет полезнее, если надо будет не вновь выстраивать отношения с властью, а сразу их капитализировать" [Смирнов, Коммерсантъ, № 183, 2005].

Попыткой легализовать лоббистскую деятельность и придать ей государственный статус можно назвать создание государственной консалтинговой структуры - Государственного инвестиционного агентства на месте Центра содействия инвестициям при Министерстве экономики. Деятельность этой структуры заключается в бесплатном консультировании иностранных инвесторов о привлекательных инвестиционных проектах в России и координации деятельности торгпредств [Каика, Ведомости, 15.02.2001]. То, что такие услуги оказываются бесплатно, может существенно подорвать рыночные позиции частных консалтинговых агентств. Возникновение крупного монополиста на рынке консультационных услуг, которое имеет мощные зарубежные связи через торгпредства, позволит лоббировать интересы некоторых коммерческих структур, давая им высокий инвестиционный рейтинг и подбирая определенным образом деловых партнеров.

Практика лоббизма подобного рода имеет свою предысторию в период конца 80-х начала 90-х. Тогда происходило зарождение первых крупных интегрированных структур. Впоследствии оказалось, что интегрированные бизнес-группы, созданные на базе советских внешнеторговых представительств, обладают свойством устойчивости. Причиной устойчивости может служить наличие неформальных связей, позволяющих преодолевать многие административные барьеры (например, решать проблемы с получением лицензии на экспорт ресурсов). Кроме того, интегрированные структуры, созданные на базе внешнеторговых представительств, наследовали большинство наработанных связей, что давало возможность выхода на традиционные еще для СССР внешние рынки.

Рентоориентированное поведение чиновников при распределении бюджетных средств.

Совокупные издержки общества

Подобные "нелинейные" взаимосвязи играют важную роль при распределении бюджетных средств. Как только появляется некая неучтенная ранее сумма денег, начинается борьба заинтересованных ведомств. Так, в 2000 году при обнаружении неучтенных 30 млрд. рублей началась активная борьба за их распределение. Из этих 30 млрд. порядка 10 должно было пойти на оборону. Вокруг распределения этих средств возникли две группы. Одна проводила идею о необходимости потратить эти средства на закупку новых вооружений и научные исследования, другая - на закупку горючего. Та группа, которая выступала за закупку горючего (военные снабженцы), использовала в качестве аргумента чеченскую войну и необходимость военного строительства. Для "подтверждения" этого аргумента в Думу даже приезжали представители Бислана Гантамирова. В свою очередь, сторонники закупки новой военной техники опирались на позицию Минфина, утверждавшего, что приток большого количества денег на рынок энергоресурсов будет способствовать росту цен [Кагарлицкий, Новая газета №65, 2000].

На этом примере также видно наличие "нелинейных" связей. То есть заинтересованные ведомства апеллируют к аргументам прямо не относящимся к вопросу о целесообразности той или иной закупки. Не производится собственно экономического анализа целесообразности закупки большого объема горючего или новой техники. Решение вопроса зависит исключительно от соотношения сил различных политических фигур. При этом в распределении финансовых ресурсов для одного ведомства участвует по мере необходимости разные правительственные чиновники и другие влиятельные лица. Тот факт, что чиновники чеченской администрации активно (хотя и косвенно) подключились к поддержке группы военных снабженцев, говорит о том, что в Чечне существует сеть взаимосвязей между армейскими снабженцами и местной администрацией. На приведенном примере хорошо видно влияние нелинейных связей на принятие решений в высших эшелонах российской власти.

Несмотря на то что данный пример иллюстрирует наличие нелинейных связей, в этой ситуации невозможно применить метод анализа влияния рентоориентированного поведения, который

используется в других случаях. Ни одно из четырех направлений влияния лоббирования на совокупное благосостояние не относится к данной проблеме. Здесь мы сталкиваемся с совершенно иным экономическим пространством, требующим специального аналитического подхода. Эффективным для данной ситуации представляется подход, основанный на выявлении издержек от лоббирования подобного типа, которые уменьшают совокупное общественное благосостояние. Предлагается выделить следующие группы издержек:

1. Издержки от неконтролируемого ухода значительных государственных средств в частные руки.
2. Издержки от продолжения войны.
3. Издержки от недофинансирования новых технологий (в долгосрочном периоде).

Первая группа издержек достаточно очевидна и констатируется большинством аналитиков. Ее опасность состоит не только в самом оттоке финансовых средств, но и в том, что она порождает вторую группу издержек - издержки общества от продолжения войны. Продолжительное ведение военных действий создало сеть коммерческих взаимосвязей между рядом армейских чиновников и чиновников чеченской администрации. Эта сеть, в свою очередь, влияет на ход ведения войны, направляя его таким образом, чтобы максимизировать собственную ренту от занимаемого поста. Отсюда и возникают "странности" в ходе военных действий. Общество же несет достаточно очевидные издержки, сопутствующие любой военной кампании. Третья группа издержек также порождается первой, но относительно независима от второй и имеет долгосрочный характер. Так, недофинансирование разработки новых военных технологий приведет в долгосрочном периоде к накоплению отставания по техническим показателям российских образцов. Это, в свою очередь, приведет к последующей потере Россией своих позиций на рынке вооружений.

Лоббирование в политике

Лоббирование в политике представляет собой самостоятельный тип рентаориентированного поведения. Одной из форм такого лоббирования является поддержка определенных групп внутри региональных элит. До отмены выборов губернаторов нередко можно было следить по публикациям в прессе, как соперничающие политические группы в регионах на губернаторских выборах были представителями партии одной партии власти, или боролись за то, чтобы считаться представителями исполнительной власти федерального уровня. Особенно остро шла борьба за право выступать от имени президента. Это один из примеров двухуровневого лоббирования, когда различные представители кремлевской администрации сетью экономических и политических интересов связаны с конкурирующими региональными элитами. В свою очередь, чиновники федеральной исполнительной власти должны конкурировать между собой за получение поддержки со стороны президента, образуя второй уровень лоббирования. При этом сила того или иного лоббиста на столичном уровне меняется с изменением "расстановки сил" наверху.

Отголоски такой борьбы проявлялись в многочисленных визитах чиновников в регионы накануне губернаторских выборов. В эти периоды, часто, приехавшие чиновники либо делали прямые заявления о поддержке Кремлем тех или иных кандидатов, либо давали уклончивые комментарии, позволяющие различным региональным группам трактовать их как поддержку центра. Затем в Москве слышались опровержения в духе "такой-то не был уполномочен делать подобные заявления, президент никому не отдает предпочтений и т.п.". Возможно, подобные опровержения свидетельствовали либо о том, что в Центре произошли изменения и одна из конкурирующих лоббистских групп потеряла прежнее влияние, либо о том, что осуществляется политика "намеков". То есть, хотя до конца и оставалось непонятным, поддерживал Кремль данного кандидата или нет, но осторожные политические сигналы продолжали периодически поступать в ходе всей избирательной кампании.

С отменой прямых губернаторских выборов сложившаяся ситуация может быть "узаконена". По словам Ростислава Туровского, руководителя департамента региональных исследований Центра политических технологий, "впервые внутрикремлевские процедуры, которые до сих пор были процедурами теневыми, получают офици-

альный статус. Чтобы хотя бы не было видимости, что схема назначения губернаторов является теневой и коррупционной, был придуман механизм последовательного продвижения кандидатов по цепочке. На самом деле это предполагает как большое поле для президентского маневра, так и достаточно возможностей для лоббистов разных мастей: чиновников, бизнеса, партий, силовых структур" [Серова, Новая газета, № 6, 2005].

После отмены губернаторских выборов лидеры регионов используют новые способы давления на Кремль. Чтобы добиться переназначения, губернаторы апеллируют к мнению граждан. Камчатский губернатор М. Машковцев провел опрос относительно того, кто должен возглавить единый регион, по результатам которого и занял первое место. Следующей оказалась Якутия, в которой избиратели собирают подписи под обращением к В. Путину, в котором просят продлить полномочия главы республики В. Штырова. В администрации республики утверждают, что это "народная инициатива". "Кто-то действует через партии, кто-то сам, а у нас такой путь - через волю народа", - заявил первый вице-спикер якутского парламента Ю. Заболев [Усов, Киселева, Коммерсантъ, № 212, 2005]. По словам вице-спикера, административный ресурс при сборе подписей не используется: "Ни одного работника правительства, мэрии. Чтобы нас не упрекнули" [Усов, Киселева, Коммерсантъ, № 212, 2005]. Тем не менее, противники проведения кампании утверждают, что акцию инициировали власти Якутии.

Вероятно, одной из причин того, что губернаторы стремятся получить переназначения существенно раньше срока истечения их полномочий (например, полномочия упомянутого выше В. Штырова истекают только в январе 2007 года), является близкая перспектива принятия поправок в законы "Об общих принципах законодательных и исполнительных органов госвласти РФ" и "О политических партиях РФ", согласно которым политическая партия, победившая на региональных выборах, имеет право выдвигать своего кандидата на пост губернатора региона. В случае принятия этого закона, возможно, процедура лоббирования собственных интересов станет еще более сложной и запутанной.

Природа экономических и политических взаимосвязей региональных и столичных элит может быть различной. Среди экономических взаимосвязей ключевой может быть отраслевая¹. Поскольку производственные и добывающие мощности сконцентрированы по

¹ Здесь мы видим, что лоббирование в политике напрямую связано с отраслевым лоббированием.

регионам, лоббирование того или иного кандидата ранее на губернаторских выборах, а теперь на уровне выдвижения губернатора президентом и выборов в парламенты регионов фактически означает лоббирование отраслевых интересов на федеральном уровне. Зачастую взаимосвязи подобного рода могут сходиться на какой-нибудь интегрированной бизнес группе (ИБГ).

Так, чиновник федерального уровня может быть связан с данной группой, а сама группа имеет экономические интересы в каком-то регионе. Следовательно, эта ИБГ постарается создать региональную политическую силу, зависимую от нее и представляющую ее интересы. Чиновник федерального уровня также заинтересован в успехе этой политической силы и соответственно лоббирует ее интересы на высшем уровне, стараясь представить эту силу как поддерживаемую президентом. В конечном итоге он старается обеспечить выдвигающимся на региональных выборах от данной политической силы кандидатам видимость поддержки Кремля или местной администрации. Таким образом, политическая поддержка Кремля и партии власти на региональных выборах становится товаром, который участвует в экономических отношениях, а следовательно это является особым типом того, что иногда называется термином "приватизация государства". Другими словами, имеет место трансформация административного ресурса, которым обладает чиновник, в экономический ресурс тех или иных крупных коммерческих структур.

Наряду с взаимодействием чиновника-лоббиста и кандидата, выдвигающегося на региональных выборах, интересы которого этот чиновник лоббирует на уровне кремлевской или местной администрации, возможны политические взаимосвязи "чиновник-политическая партия-кандидат от этой партии", т.е. тот или иной чиновник связан с какой-то политической силой. Он мог, скажем, до своего назначения на должность баллотироваться в думу от этой партии. Тогда он заинтересован (чтобы обеспечить себе политическое прикрытие в случае ухода в отставку) хотя бы в небольшой степени, даже находясь на должности, усиливать позиции своей партии. Поэтому на региональных выборах он лоббирует интересы кандидатов либо представляющих данную политическую силу, либо наиболее близкую к ней.

Такой вариант поведения реализуется, если чиновник рассматривает свою должность не как основную, а как вспомогательный политический ресурс. Основную же ставку он продолжает делать на политическую партию, к которой принадлежал до назначения. Возможен и другой вариант, когда чиновник рассматривает

приобретенный ресурс как основной, как первичный по отношению к своей предыдущей политической истории. В этом случае речь идет уже о трансформации административного ресурса в политический. Подобные процессы мы наблюдали в ельцинский период, но тогда имели место как успешные попытки такой трансформации, так и неудачные. Наиболее яркие прецеденты можно было видеть в тех случаях, когда каким-либо должностным лицом его пост воспринимался как своего рода краткосрочный трамплин для будущей политической борьбы. Наиболее частой стратегией таких персоналий становилась игра в оппозицию, не покидая должности, т.е. публичная критика одних представителей власти другими. Неудачные же прецеденты возникали тогда, когда назначенный чиновник резко менял свои прежние взгляды, стараясь как можно четче показать свою лояльность ельцинской администрации.

Иногда политическая ситуация вынуждает чиновников дистанцироваться от политических сил, через которые они пришли во власть, создавая иллюзию непредвзятости. Видимое дистанцирование особенно важно в тех случаях, когда президент не заинтересован в том, чтобы его имя отождествляли с той или иной политической силой. Особенно актуально это стало с победой на выборах Путина, пытавшегося маневрировать между сложившимися политическими группами с целью разрушить прежнюю диспозицию "Ельцин - оппозиция" и обеспечить себе поддержку максимально широких слоев населения, то есть пытавшегося за максимально короткий срок оторвать в сознании населения и политических элит свое имя от факта первоначальной ельцинской протекции. В этих случаях возникает соглашение между властью и политиком, согласно которому политик формально порывает с прежней политической силой в обмен на назначение на должность или поддержку на будущих выборах. Таким образом, для потенциального чиновника, имеющего политическую историю, которому предлагают назначение на должность, возникает ситуация неопределенности.

Первая альтернатива заключается в том, что он официально покидает прежнюю партию (фракцию парламента) и назначается на должность². Иногда даже нет необходимости выходить из партии, а достаточно четко обозначить приверженность пропрезидентской линии. Это можно сделать, например, путем публичной поддержки того или иного законопроекта, выдвинутого правительством по согласованию с президентом. Такой выбор означает, что на протяжении

² В некоторых случаях речь может идти о назначении на высокий пост в органах законодательной власти.

срока своего пребывания во власти чиновник рассчитывает накопить достаточный политический капитал для будущих выборов и идти на них как представитель власти. Он может также прогнозировать, что в ближайшие годы не должно произойти существенных политических изменений и его позиции в органах исполнительной власти ничто не будет угрожать. Тогда наиболее вероятно, что выстраивая свою игру, он может параллельно преследовать свои экономические интересы по схеме "чиновник - ИБГ - региональный кандидат", поскольку политически он лоялен власти.

В случае если популярность президента в обществе высока, то расчет на то, чтобы идти на губернаторских выборах как его представитель, политически вполне оправдан. Если же на деле окажется, что популярность президента не так высока, как это казалось из социологических опросов, то выбор первой альтернативы может привести к проигрышу на выборах и последующей потере политического влияния. Такие прецеденты уже наблюдались, например, политическая судьба И. Рыбкина. Поэтому, несмотря на преобладание схем "чиновник - ИБГ - региональный кандидат", возможны смешанные варианты, включающие лоббирование по схеме "чиновник - политическая партия - региональный кандидат". То есть чиновник строит "свою игру" одновременно по различным направлениям (схемам).

В России также имеет место иная практика лоббирования в политике. Она состоит в том, что уже давно работающему чиновнику сверху поручают создать политическую силу для реализации интересов исполнительной власти. Наиболее яркими примерами таких политических заказов являются "Наш дом Россия" и "Единая Россия". Подобные образования являются искусственными и крайне неустойчивыми. Однако они мгновенно вбирают в себя огромное количество людей, в основном связанных с исполнительной властью в центре и в регионах, а также некоторых известных представителей интеллигенции. В результате они становятся, во-первых, каналами вертикальной мобильности для тех, кто ищет возможности для реализации своих политических амбиций, и, во-вторых - мощными центрами политического лоббирования. Таким образом, явление, которое в средствах массовой информации названо "партия власти" есть краткосрочный механизм соединения политических интересов различных центральных и региональных элитных групп.

Таким образом, кандидату на региональных выборах даже необязательно заручаться непосредственной поддержкой какого-либо чиновника из центра, а достаточно заручиться поддержкой местного

отделения "партии власти" или, что еще лучше, просто выступить как ее кандидат. Тогда в сознании избирателей он автоматически начинает ассоциироваться как представитель президента. Следовательно, внутри региональных отделений "партии власти" возникает внутреннее лоббирование, внутренний торг за выдвижение от имени партии того или иного кандидата. И на этом этапе также весьма важна поддержка из центра. То есть мы выявили еще одно промежуточное звено между кандидатом на выборах и центральной исполнительной властью. Итак, мы определили две цепочки взаимосвязей кандидата на выборах и власти: экономическую и политическую. Экономическую можно схематически представить как "чиновник - ИБГ - кандидат", политическую можно представить как "чиновник - региональное отделение партии власти - кандидат".

Вторая альтернатива, практически исчезнувшая в настоящее время, состояла в том, что политик мог отвергнуть предложенное ему назначение на должность, полагая, что политические издержки в форме потери репутации существенно превосходят лоббистский потенциал, предоставляемый вхождением во властные структуры. Иными словами, данный политик мог предполагать, что популярность власти низка, а следовательно, прямая ассоциация его с ней губительна для успеха на выборах. Тогда он был вынужден выбирать иные механизмы лоббирования своих интересов. Фактически он воспринимался бы значительной частью населения как оппозиционно настроенный к власти. В своем лице он начинает представлять иной, нежели власть, политический и экономический проект. На этом этапе у него возникали две возможности.

Первая - на самом деле выступать как оппозиционер и искать источники финансирования своей избирательной кампании среди представителей крупного и среднего бизнеса. Иными словами, искать финансирования под свой экономический и политический проект. В этом случае он сохранял бы политическую и финансовую дистанцию от власти и ослаблял прямые возможности лоббирования через нее своих интересов. Однако он попадал в зависимость от интересов финансирующего его крупного бизнеса, который, в случае успеха на выборах, лоббировал бы на региональном уровне свои экономические интересы. Вторая возможность - играть в оппозицию. Тогда, располагая определенным электоральным ресурсом, политик или стоящая за ним партия мог накануне выборов вступить в торг с представителями власти с целью заключения ряда соглашений. Так, верхушка данной политической партии могла бы согласиться вести избирательную кампанию с заниженной эффективностью, чтобы дать

кандидатам от власти победить на предстоящих выборах в обмен на какие-то льготы. То есть политик (или группа политиков) продает свой проигрыш, лоббируя свои интересы. Среди предоставляемых взамен льгот могут быть предоставление членам партии более низкого ранга должностей в структурах власти (реализация долгосрочной стратегии на проникновение во власть), экономические льготы связанным с партией коммерческим структурам и др.

Выше были рассмотрены различные формы лоббирования в политике. В заключение хотелось бы поговорить еще об одной форме политического лоббирования, а именно, о назначении на должность в интересах той или иной ИБГ. Не секрет, что в России крупные коммерческие структуры, в особенности сырьевого сектора, способны оказывать серьезное политическое влияние, которое включает в себя в том числе и назначение нужных политических фигур на должности в исполнительной власти³.

Назначение подобного рода представителей интересов ИБГ в органы власти имеет ряд преимуществ и недостатков, причем как для коммерческих структур, так и для самих чиновников. Основным преимуществом такого назначения для ИБГ является то, что этот чиновник лоббирует ее интересы в органах власти. Среди таких интересов могут быть заказы, соответствующим образом сформулированные законопроекты, различные льготы. В то же время назначение "своего" человека влечет за собой ряд угроз. При условии, что назначаемый чиновник лучше осведомлен в делах компании, он, в случае изменения политической конъюнктуры, может передать информацию опасную для менеджеров и собственников. Для современной России такая угроза представляется вполне вероятной. Поэтому крупные акционеры коммерческой структуры постараются ограничить доступ этого чиновника к информации о ситуации в компании, что, однако, означает ослабление его связи с данной структурой. Это создает еще менее устойчивую ситуацию и возможность торга, в результате которого чиновник может начать работать на другую структуру.

Для чиновника также есть свои плюсы и минусы. Среди основных плюсов можно указать наличие экономического прикрытия в случае ухода в отставку, а также финансовые ресурсы для политической деятельности⁴. Среди негативных моментов можно выделить отсутствие политической и функциональной незави-

³ Равно как и назначение бывших чиновников на крупные должности в коммерческих структурах.

⁴ В дополнение к административному ресурсу.

симости, поскольку политическая позиция данного чиновника и его практическая деятельность является производной от экономических интересов продвигающей его структуры. Следовательно, поле его политических действий крайне ограничено, причем даже не отраслевыми интересами, а интересами одной конкретной структуры. Другим вытекающим из этого минусом становится то, что административный ресурс данного чиновника сохраняется лишь до тех пор, пока деятельность данной структуры происходит в интересах влиятельных околопрезидентских групп. Он связан в сознании элит, а зачастую, через деятельность средств массовой информации, и в сознании широких масс населения с тем или иным крупным предпринимателем ("олигархом") и де-факто разделяет с ним политическую ответственность. Иными словами, политическая опала олигарха автоматически влечет отставку данного чиновника.

Проведенный анализ различных форм лоббирования в политике, включая назначение на должность в интересах коммерческих структур, показывает, что механизмы лоббирования всегда несут в себе как положительные, так и отрицательные моменты, причем не только в масштабах общества, но и для конкретных заинтересованных лиц. Следует, однако, учитывать, что лоббирование как форма донесения до власти информации о политических интересах экономических агентов есть неотъемлемая часть любой политической системы, любого общества. Это своего рода механизм взаимосвязи и взаимовлияния новых, только нарождающихся и давно сложившихся социальных институтов. Поэтому его следует рассматривать с точки зрения влияния на долгосрочное развитие данной социально-экономической системы, корректируя законодательство таким образом, чтобы максимально усиливать его позитивные аспекты.

Заключение

В работе рассмотрены несколько примеров рентоориентированного поведения чиновников с опорой на информацию, которая была опубликована в открытой печати. Первая часть исследования была посвящена выявлению четырех основных угроз, которые, по нашему мнению, может нести рентоориентированное поведение. Помимо этого было показано, что для анализа механизмов лоббирования интересов интегрированных бизнес-групп, как правило, не достаточно оценить лоббистский потенциал того или иного чиновника (группы чиновников), связанного с конкретной ИБГ, а необходимо учитывать существование сети коммерческих интересов, в которую интегрированы лоббисты. Эти взаимосвязи мы назвали "нелинейными", поскольку при классическом анализе реальных форм лоббирования многие происходящие процессы остаются необъяснимыми.

К сожалению, в открытой печати не встречается примеров, которые могли бы быть проинтерпретированы как позитивное влияние лоббизма на развитие институциональной среды. Поэтому такое влияние было допущено вначале, но не было подтверждено на фактическом материале, а следовательно, остается гипотезой. Приведенные примеры были подобраны так, чтобы в каждом из них была наиболее ярко выражена одна из перечисленных четырех угроз для совокупного общественного благосостояния. Кроме того, большинство примеров демонстрируют присутствие нелинейных взаимосвязей, определяющих успешность лоббирования тех или иных интересов.

В целом можно сказать, что лоббирование, основанное на сети коммерческих взаимосвязей, является одной из доминант современной ситуации в России. Макроэкономические показатели российского общества и структура его институтов будут и дальше формироваться с учетом интересов лиц, занимающих ключевые позиции в сети коммерческих взаимосвязей. Именно исходя из сети взаимосвязанных интересов принимаются и будут приниматься внутри и внешнеполитические решения. Этим же, вероятно, будет определяться ситуация в горячих точках. Сегодня невозможно, учитывая многофакторность и нелинейность протекающих процессов, выявить какие-либо устойчивые тренды, вдоль которых будет развиваться ситуация в России; ситуация остается принципиально непредсказуемой.

Библиография

1. Becker G.S. "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence", The Quarterly Journal of Economics, Vol. 98, Issue 3, August 1983, pp. 371-400.
2. Bhagwati J.N., Srinivasan T.N. "Revenue Seeking: A Generalization of the Theory of Tariffs", The Journal of Political Economy, Vol. 88, № 61, 1980, pp. 1069-1087.
3. Bliss Ch., Tella R. Di "Does Competition Kill Corruption?", The Journal of Political Economy, Vol. 105, No. 5. (Oct., 1997), pp. 1001-1023.
4. Dobel J. Patrick "The Corruption of a State", The American Political Science Review, September 1978, Vol. 72, № 3, pp. 958-973.
5. Grossman G.M., Helpman E. "Interest Groups and Trade Policy", Princeton University Press, 2002.
6. Nas Tevfik F., Price Albert C., Weber Charles T. "A Policy-Oriented Theory of Corruption", The American Political Science Review, March 1986, Vol. 80, № 1, pp. 107-119.
7. Shleifer A., Vishny Robert W. "Corruption", The Quarterly Journal of Economics, Vol. 108, No. 3. (Aug., 1993), pp. 599-617.
8. Welch S., Hibbing J.R. "The Effects of Charges of Corruption on Voting Behavior in Congressional Elections, 1982-1990", Journal of Politics, Vol. 59, №1, February 1997, p. 226-239.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Васильев А. "РАО "ЕЭС" начинает судиться с атомщиками", Новая газета, № 81, 5.11.2001.
2. Волошин П. "Альфа" и омега разорения России", Новая газета, № 47, 9.07.2001.
3. Герман М. "Скромные герои приватизации", Новая газета, № 82, 4.11.2002.
4. Германович А. "Капитуляция", Ведомости, № 27, 15.02.2001.
5. Жильцов И. "АЛФонсы при власти", Новые известия, № 119, 12.07.2001.
6. Ивашов О. "Когда "Альфе" указывают на дверь, она лезет к судье в окно, угрожая пистолетом", Новые известия, 28.08.2001.
7. Кагарлицкий Б. "Наше богатство - неучтенные деньги", Новая газета, № 65, 20.11.2000.
8. Каика З. "Государство создает конкурента консультантам", Ведомости, 15.02.2001.
9. Кузнецов А. "Лукойл" подгоняет стандарты под себя", Новая газета, № 35, 24.05.2001.
10. Латынина Ю. "Приличные государства этим не болеют", Новая газета, № 29, 23.04.2001.
11. Нетреба П. "Аркадий Вольский останется президентом РСПП", Коммерсантъ, № 156, 23.08.2005.
12. Папкова О. "Промышленники и олигархи взглянули друг на друга", Новые известия, № 106, 23.06.2001.
13. Попов И. "Арестован самый главный таможенник", Ведомости, № 25, 13.02.2001.
14. Серова Я. "Губернаторов слепят из подручных", Новая газета, № 6, 27.01.2005.
15. Смирнов К. "Закат патриарха. Аркадий Вольский уступает кресло Александру Шохину", Коммерсантъ, № 179, 23.09.2005.
16. Смирнов К. "У меня неплохие контакты с Кремлем, Белым домом и с Думой. Интервью с А. Шохиним", Коммерсантъ, № 183, 29.09.2005.
17. Смирнов К. "Аркадий Вольский оставил свежую струю", Коммерсантъ, № 185, 1.10.2005.
18. Усов П., Киселева Е. "Президент особого переназначения" Коммерсантъ, № 212, 11.11.2005.
19. Шлейнов Р. "Минатом: день открытых дверей. Для лоббистов", Новая газета, № 47, 4.07.2002.

Научное издание

Труды Фонда ИНДЕМ

Левина Евгения Александровна

Лоббирование интересов интегрированных
структур в современной России

Сдано в набор 06.02.06. Подписано в печать 01.03.06. Формат 60x84 1/16
Бум. офсетная. Гарнитура "PeterburgC". Печать офсетная. Усл. печ. л XXX
Тираж 200 экз., Заказ № XXX

Фонд ИНДЕМ
101000, г. Москва,
Большой Златоустинский пер., д. 8/7, офис 1
тел./факс: 206-81-72
e-mail: fond@indem.ru
www.indem.ru

Отпечатано в ООО "Фирма Печатный двор"
119034, г. Москва, Лопухинский пер., д. 6

В серии “Труды Фонда ИНДЕМ” вышли следующие издания:

- Г.А. Сатаров “Социальный интеллект и динамика диспозиций”
- К.И. Головщинский “Диагностика коррупциогенности законодательства” (под редакцией М.А. Краснова и Г.А. Сатарова)
- Н.Ю. Благовещенский “Оценка политических позиций в Государственной Думе 3-его созыва по результатам голосований”
- М.А. Краснов “Коррупция на дорогах”
- А.Н. Баранов, О.В. Михайлова, Г.А. Сатаров, Е.А. Шипова “Политический дискурс: анализ тематической структуры и метафорики”
- “Региональная политика: адаптация к разнообразию” (под редакцией Г.А. Сатарова)

