



Материалы VII Конвента РАМИ

Секция № 23

Международный лоббизм и противодействие коррупции

Плиско Степан Александрович, ведущий специалист Департамента внешних связей ОАО «СО ЕЭС»

Характер воздействия ТНК и национальных корпораций на энергетическую политику России в конце XX века

Россия – крупнейшее государство в мире, лидер по запасам энергетических ресурсов. Большая часть территории страны находится в северном полушарии, где и располагаются основные месторождения газа, нефти и угля. Для организации добычи полезных ископаемых, развития промышленности и создания благоприятных условий социально-экономического развития создана уникальная система энергоснабжения – единая энергетическая система. Уже несколько десятилетий основным экспортным товаром России являются энергоносители. Таким образом, энергетическая политика России – неотъемлемая составляющая общегосударственной политики страны, основа ее суверенитета. В этой связи, можно предположить, что степень учета интересов тех или иных субъектов при формировании именно энергетической политики отражает не только их реальный политический вес, но и говорит о степени суверенности государства в целом.

Характер влияния транснациональных корпораций (далее – ТНК) и национальных корпораций (слабый, сильный, положительный, отрицательный) на энергетическую политику можно определить в этой связи по нескольким параметрам: распределение собственности (включая ее защищенность), доступ к принятию решений, учет интересов при формировании картины будущего (государственные и отраслевые стратегии, концепции развития).

Под энергетической политикой мы понимаем конфигурацию правил (законы и подзаконные акты) и норм, регламентирующих взаимодействие организаций (субъектов, действующих в пределах территории России), органов власти и общества.

В данной работе предполагается рассмотреть влияние ТНК на «внутреннюю» энергетическую политику России в период с 1991 по 2000 г.

Современная Российская государственность насчитывает чуть более 20 лет. Первую четверть этого периода в соответствии с новыми принципами функционирования экономики были организованы крупные нефтяные, газовые, угольные и энергетические компании, которые ранее (во времена СССР) существовали под эгидой государства в форме министерств и ведомств. Либерально ориентированная модель экономики России

позволяла иностранным компаниям приобретать собственность, но и принимать участие в рыночных отношениях на территории Российской Федерации.

В 90-е годы XX века правовая система России, как правопреемника переставшего существовать СССР, была отягощена существовавшему ранее, но уже не соответствующему реальности советскому законодательству. Противоречия и несоответствие формальных правил (нормативно-правовых актов) расширило зону применения неформальных правил и договоренностей. На этом фоне шел активный передел собственности основными стейкхолдерами: старой «советской» и новообразовавшейся элитами, а так же государством¹. В свою очередь иностранные компании (в т.ч. и ТНК) стремились принять активное участие в данном процессе. Они были особенно заинтересованы в концессионных соглашениях на льготных условиях.

Сильные позиции ТНК в вопросах влияния на принятие политико-управленческих решений в отрасли энергетики и влияния на энергетическую политику обуславливались рядом факторов. Во-первых, ТНК обладали опытом взаимодействия с национальными правительствами разных государств, в том числе находящихся в кризисной стадии. Во-вторых, важным ресурсом ТНК являлись представители зарубежных политических и экономических элит, от деятельности которых в значимой степени зависела остро нуждающаяся в легитимности политическая элита новой России. В-третьих, национальные корпорации находились в стадии формирования, которое сопровождалось в первую очередь обеспечением прав собственности на полученные активы и уже во вторую – стремлением влиять на формирование среднесрочных и долгосрочных формальных правил. Авторитетный исследователь вопросов взаимодействия государства и бизнеса С.П. Перегудов так характеризует 90-е годы XX века: «вся энергия верхушки формировавшегося российского бизнеса была направлена на то, чтобы завладеть как можно большей частью государственной собственности и наладить свои собственные каналы связи с политической властью»².

По итогам всероссийского исследования региональных элит, проведенного в начале 2000-х годов, эксперты отмечают повсеместное преобладание узко групповых, ведомственных и иных партикулярных интересов и ценностей, индифферентное отношение к проблемам стратегического развития регионов и страны в целом; ориентацию на «мнение начальства» и «колебания» строго в соответствии с «генеральной линией»; пренебрежение интересами граждан³.

Ввиду наличия высоких политических рисков, неопределенности в вопросе защиты прав собственности и высокой неоднозначности правового поля, возникла необходимость создания организаций, представляющих и защищающих интересы ТНК, а так же обеспечивающих продвижение их интересов.

Для осуществления указанной деятельности на территории Российской Федерации в 1993 году был образован Нефтяной совещательный форум (Petroleum Advisory Forum). В организации были представлены такие компании как: British Petroleum, Chevron, Conoco, Exxonmobil, Fortum, JNOC, Marathon, Norsk Hidro, Occidental, Philips Petroleum, Sakhalin Energy, Shell, Sibir Energy, Statoil, Texaco, Totalfina, Wintershall. Цель организации – представление стратегических интересов иностранных инвесторов нефтедобывающего сектора в экономике России⁴.

¹ См.: Болдырев Ю.Ю. О бочках меда и ложках дегтя, М.: Эксмо, 2004; Он же. Похищение Евразии, М.: Форум, 2003.

² Перегудов С.П. Корпоративный капитал в мировой и российской политике. М.: ИМЭМО РАН, 2005. С. 16.

³ Гаман-Голутвина О.В. Региональные элиты России: персональный состав и тенденции эволюции. М.: РАГС, 2005. С. 70.

⁴ Мухин А.А. Новые правила игры для большого бизнеса. М.: Эксмо. 2004. С. 201-202.

В условиях шаткого положения во главе государства Президент России Б.Н. Ельцин в декабре 1993 году подписал указ⁵, создающий благоприятные условия для реализации концессионных соглашений иностранными компаниями (включая ТНК). Однако, несмотря на то, что на тот период указ Президента по статусу соответствовал федеральному закону, ТНК испытывали недостаток легитимности собственной деятельности в рамках освоения концессий. Минпромэнерго России, совместно с администрацией Тюменской области и Минэнерго США 20.06.1994 года учреждают Российско-американский нефтяной клуб, а 14.07.1994 – Российско-американский технологический центр нефти и газа⁶. С целью легитимации процессов нормативного закрепления стратегических интересов ТНК в отрасли энергетики России принимается Энергетическая стратегия⁷. Лейтмотивом данной стратегии была ориентация Российской Федерации на создание благоприятных условий зарубежным компаниям в первую очередь в вопросах концессионных соглашений. При содействии Нефтяного совещательного форума к 1995 году был подготовлен Федеральный закон⁸, закрепляющий долгосрочные интересы ТНК в отрасли ТЭК России. В 1996 году на базе Российско-американского нефтяного клуба при поддержке премьер-министра России В.С. Черномырдина был создан Международный нефтяной клуб. Первоначально клуб был консультативным органом при Министерстве топлива и энергетики Российской Федерации, а с июля 1996 года стал общественным консультативным центром при Правительстве Российской Федерации по международным нефтегазовым проектам⁹. Годовые заседания клуба проходили преимущественно в Вашингтоне в дни заседания Российско-американской комиссии по экономическому и технологическому сотрудничеству¹⁰. По мнению ряда экспертов, режим соглашений о разделе продукции был не выгоден Российской Федерации. Более того, данный режим наносил экономический ущерб государству, так как все издержки зарубежных компаний фактически, в соответствии с законодательством, покрывались за счет Российской стороны.¹¹ Вокруг переданных в концессию участков сложился свой особый правовой режим, который де факто позволял компаниям-концессионерам не соблюдать законодательство Российской Федерации.

Иная картина сложилась в газовой отрасли. Здесь национальный бизнес имел широкий спектр возможностей для реализации собственных интересов. Это было связано с сильными бюрократическими позициями руководителей предприятий газовой отрасли (В. Черномырдин, Р. Вяхирев) которые, на фоне общеполитической слабости федеральной власти не позволили «отдать» газовую отрасль ТНК. Де факто, сформированный летом 1993 года на базе Министерства газовой промышленности СССР РАО «Газпром» отошел номенклатурной элите. Усилиями руководства нынешнего ОАО «Газпром» (в 90-е годы XX в РАО «Газпром») была проведена лоббистская кампания по достижению управленческой автономности. В результате в 1994 г., а затем и в 1997 г. Правительство Российской Федерации передало контролируемый государством пакет акций (порядка 30%) в доверительное управление самому Газпром, а именно нанятому управляющему Р. Вяхиреву¹². Более того, за доверительное управления Российская Федерация должна

⁵ Указ Президента Российской Федерации «Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами» от 24.12.1993 №2283.

⁶ Российско-американский нефтяной центр. Коммерсант от 15.07.1994 №130 (598)

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 13 октября 1995 г. № 1006 «Об энергетической стратегии России».

⁸ Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» от 30.12.1995 N 225-ФЗ.

⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации «О придании Московскому международному нефтяному клубу статуса общественного консультативного центра при Правительстве Российской Федерации по международным проектам в нефтегазовой области» от 17.07.1996 N1160-р.

¹⁰ Мухин А.А. Указ. соч. С . 229-231.

¹¹ См.: Болдырев Ю.Ю. Указ. соч., Отчет Счетной палаты по результатам проверки реализации Соглашения о разделе продукции на Сахалине. Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации №8 (32), 2000.

¹² Болдырев Ю.Ю. О бочках меда и ложках... С. 33-35.

была Газпрому платить. В соответствии с договором от 1994 года сумма составляла 46% дивидендов, а по договору 1997 г. – 2 % дивидендов¹³. При этом, принятие решений и аудит компании находился в ее собственных руках¹⁴. Несмотря на стремление части бюрократической элиты (в первую очередь члены Совета Федерации и руководство Счетной палаты) противостоять подобного рода автономизации крупнейшей монополии¹⁵, руководству Газпрома удалось отстоять свои позиции, в том числе и посредством поддержки выборной кампании Президента Б.Н. Ельцина.

Похожая ситуация сложилась и в отрасли электроэнергетики. На фоне политического кризиса было сформировано РАО «ЕЭС России» которое объединило большую часть электроэнергетических предприятий, построенных в СССР на территории России и за ее пределами. Однако, на фоне политической слабости федеральной власти были случаи прямого нарушения федерального законодательства. Так, во время создания РАО «ЕЭС России» в 1992 году руководство «Иркутскэнерго» и трудовой коллектив (22 тысячи человек) компании решили провести приватизацию сами, тем самым игнорируя Указ Президента Российской Федерации о создании ОАО РАО «ЕЭС России»¹⁶. Генеральным директором ОАО «Иркутскэнерго» стал В. Боровский. Позднее в 2001 году он был избран председателем Законодательного собрания Иркутской области¹⁷. В состав компании так же не вошли новообразованные по республиканскому принципу компании: «Башкирэнерго», «Татэнерго», а так же «Новосибирскэнерго».

Контрольный пакет акций ОАО РАО «ЕЭС России» принадлежал государству. В 1998 году новая команда управленцев при поддержке иностранных организаций (прежде всего банков) получила высокую автономию от государства в вопросах принятия решений по управлению компанией: смещение председателя правления РАО происходит на собрании акционеров (не менее 75%+1 акция, то есть квалифицированным большинством голосов), а не решением совета директоров, как это было ранее¹⁸. В 1999 году началась подготовка к реформированию компании путем ее реструктуризации и приватизации¹⁹.

Целесообразно отметить общее правило доступа к центрам принятия решений. Накануне выборов 1996 г. вокруг президента России Б.Н. Ельцина существовал целый ряд групп, участники которых выстроили своеобразную «стену», пройти через которую рядовому посетителю было практически невозможно. Тогда сформировалась практика проплаченного визита к чиновнику (без гарантии решения вопроса) по заранее оговоренному прейскуранту. Например, визит к главе государства оценивался организатором в 1 млн. долларов, к премьеру – 500 тыс. долларов, к министру от 10 до 25 тыс. долларов²⁰. Важно подчеркнуть, что строителями «стены» были, в том числе, и политические кураторы руководителей крупнейших национальных энергетических корпораций. Как утверждает авторитетный специалист по элитам О.В. Гаман-Голутвина: «в России действует закономерность: чем выше уровень, тем в большей степени экономическое влияние зависит от влияния политического. Отсюда и стремление

¹³ Указ Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению государственного управления закрепленными в федеральной собственности акциями Российского акционерного общества Газпром» от 12.05.1997 №478.

¹⁴ Болдырев Ю.Ю. О бочках меда и ложках... С. 35.

¹⁵ Письма Счетной палаты Российской Федерации от 29.05.1998 №02-606/02 и от 03.08.1998 № 02-916/02.

¹⁶ Указ Президента Российской Федерации «Об организации управления электроэнергетическим комплексом Российской Федерации в условиях приватизации» от 15.08.1992 № 923.

¹⁷ Козлов П.А. Электроэнергетика России. Характеристика отрасли. М.: СПИК-Центр, 2001. С. 39.

¹⁸ Там же. С. 15.

¹⁹ Постановление Правительства Российской Федерации «О реформировании электроэнергетики Российской Федерации» от 11.07.2001 № 526.

²⁰ Мухин А.А., Козлов П.А. Семейные тайны или неофициальный лоббизм в России. М.: ЦПИ, 2003. С. 27-28.

предпринимателей, добившихся больших успехов в экономике, расширить или подкрепить этот успех высоким политическим статусом²¹). Так, помимо основной деятельности, российские энергетические корпорации активно поддерживали разнообразные политические проекты, а руководитель ОАО РАО «ЕЭС России» А.Б. Чубайс даже являлся одним из первых лиц парламентской партии «Союз правых сил», в финансировании которой ОАО РАО «ЕЭС России» играло не последнюю роль. Через свои политические организации национальный бизнес, часто привлекая в качестве ресурса поддержки международных партнеров (как представителей государств, так и корпораций), оказывал значительное давление на центры принятия политико-управленческих решений и обеспечивал сохранность полученной собственности.

Подводя итог можно сделать следующие выводы. В условиях политической нестабильности и слабости федеральной власти влияние национального бизнеса и ТНК на центры принятия политико-управленческих решений было значительным. Отсутствие устойчивых формальных правил взаимодействия государства и бизнеса на фоне разобщенности организаций и интересов национального бизнеса создало благоприятные условия для реализации интересов международного бизнеса (в первую очередь ТНК) сопровождавшегося ущемлением интересов государства и национального бизнеса в среднесрочном и долгосрочном плане. Собственные позиции и долгосрочные интересы ТНК закрепили при формировании и утверждении программ и стратегий долгосрочного развития России, тем самым создав легальные (и легитимные) рамки формирования нормативного поля в собственных интересах. Отсутствие консолидированного противодействия со стороны национальной политической (руководство органов власти) и экономической (руководство компаний) элит не создало стимулирующих условий для благотворного отраслевого влияния со стороны зарубежных компаний (в виде совместных производств, обмена технологиями и т.д.). В качестве главного вывода стоит выделить следующее: в 90-е годы XX в режим взаимодействия государства и бизнеса в Российской Федерации можно охарактеризовать как режим «государственного абсентивизма». Ключевой характеристикой данного режима является локальная приватизация бизнесом (как национальным, так и международным) государственных функций, полномочий и прав.

В качестве общих рекомендаций и с целью снижения негативного характера влияния ТНК и национальных корпораций на энергетическую политику политической элите чрезвычайно важно предпринимать ряд действий. Во-первых, с целью повышения уровня суверенности, укреплять институты и органы государственной власти, во-вторых, формировать легальные рамки взаимодействия государства и бизнеса, в-третьих, при формировании энергетических стратегий и политик ставить на первое место общегосударственный, а не частный интерес. Выполнение данных рекомендаций обеспечит стабильное и устойчивое развитие энергетических отраслей и создаст условия для созидательного характера воздействия на энергетическую политику со стороны ТНК.

²¹ Гаман-Голутвина О.В. Указ. соч. С. 10-11.