

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ

DOI: 10.26794/2226-7867-2020-10-2-13-17  
УДК 338.22(045)

## Взаимодействие государства и лоббистских бизнес-организаций в эпоху модернизаций (вторая половина XIX – начало XX в.)

И.Н. Шапкин

Финансовый университет, Москва, Россия  
<https://orcid.org/0000-0003-3060-9610>

### АННОТАЦИЯ

На становление и развитие рыночной экономики большое влияние оказывают представительные бизнес-организации, которые создаются для защиты интересов предпринимательского сообщества. Для того чтобы их реализовать, бизнес-организациям необходимо устанавливать долгосрочные контакты с государственными институтами. В данной статье анализируются основные формы взаимодействия организованного бизнеса России с органами власти в период экономической модернизации страны.

**Ключевые слова:** представительное движение; лоббизм; лоббистские бизнес-организации; отраслевые и региональные организации предпринимателей; всероссийские предпринимательские организации

**Для цитирования:** Шапкин И.Н. Взаимодействие государства и лоббистских бизнес-организаций в эпоху модернизаций (вторая половина XIX – начало XX в.). *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. 2020;10(2):13-17. DOI: 10.26794/2226-7867-2020-10-2-13-17

ORIGINAL PAPER

## Interaction of the State and Lobbying Business Organizations in the Era of Modernisation (the Second Half of XIX – the Beginning of XX Centuries)

I.N. Shapkin

Financial University, Moscow, Russia  
<https://orcid.org/0000-0003-3060-9610>

### ABSTRACT

The formation and development of a market economy are greatly influenced by representative business organisations, which are created to protect the interests of the business community. In order to implement them, they need to establish long-term contacts with state institutions. This article analyses the primary forms of interaction between organised business in Russia and the authorities in the period of economic modernisation of the country.

**Keywords:** representative movement; lobbying; lobbying business organisations; industry and regional organisations of entrepreneurs; all-Russian business organisations

**For citation:** Shapkin I.N. Interaction of the state and lobbying business organisations in the era of modernisation (the second half of XIX – the beginning of XX centuries). *Gumanitarnye Nauki. Vestnik Finansovogo Universiteta = Humanities and Social Sciences. Bulletin of the Financial University*. 2020;10(2):13-17. DOI: 10.26794/2226-7867-2020-10-2-13-17

Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2020; т.10, №2

© Шапкин И.Н., 2020

**Н**а протяжении всей российской истории инициатором и основным актором общественных изменений являлось государство. Во второй половине XIX в. оно приступило к активному формированию и развитию рыночных отношений. Появилось большое число новых участников рынка. Несмотря на сложный и противоречивый характер модернизационных процессов, в стране складывались условия для объединения представителей бизнеса в различные союзы и организации.

Значительное внимание представительному движению уделяла власть. Первые предпринимательские союзы (такие как съезды горнопромышленников юга России, бакинских нефтепромышленников и др.) появились с одобрения правительства. В образовании съезда мукомолов деятельное участие принимали Министерство государственных имуществ и Министерство финансов, съезда Оренбургских золотопромышленников — Горный департамент и т.д. После 1905 г. в создании съездов представителей промышленности и торговли, съездов представителей биржевой торговли и сельского хозяйства, т.е. всероссийских предпринимательских союзов, участвовали правительственные структуры. Власть сохраняла за собой право вмешиваться во внутреннюю жизнь представительных организаций. Например, повестку заседаний они должны были согласовывать с курировавшими их деятельность правительственными учреждениями.

К началу Первой мировой войны представительное бизнес-движение — это значительная общественная сила, обладавшая огромными материальными, финансовыми и интеллектуальными ресурсами. В 1912 г., по подсчетам Русского технического общества, насчитывалось 143 представительных организации, действовавшие в форме советов, съездов, обществ, комитетов и т.д. Их членами являлись предприятия, на которых работали 80% всех индустриальных рабочих страны, которые производили 84% всей промышленной продукции. Предпринимательские союзы обладали значительными бюджетами. В 1911 г. только на представительные цели 52 самых крупных организации потратили свыше 7 млн руб. [1, с. 30–31].

Представительные организации установили тесную связь с государственными структурами. Они получали доступ к принятию правительственных решений, к непосредственному участию в формировании таможенно-тарифной политики, гарантированным правительственным заказам, дешевым кредитам и т.д.

Важнейшая причина привлечения капитала к «государственному регулированию хозяйства» состояла в том, что в условиях динамичного развития экономики правительство не могло «положиться только на собственную компетенцию в разрешении сложных вопросов экономической жизни» и постоянно нуждалось в подтверждении со стороны капитала правильности избранных законодательных и административных мер. Поэтому необходимость «официального признания организаций, которые бы представляли интересы ... промышленности и торговли», как заметил управляющий отделом промышленности Министерства торговли и промышленности В.П. Литвинов-Фалинский, признавалась и поддерживалась на самом высоком уровне [2, с. 144].

Правительство предпочитало не обращаться к частным лицам, а иметь дело с организациями, в рамках которых его члены могли согласовывать и вырабатывать «общее» мнение. Систематические контакты с предпринимателями начали устанавливаться в 1880-х гг. Не случайно поэтому чиновники разных ведомств и учреждений председательствовали на предпринимательских съездах и собраниях. «С.Ю. Витте, — писало в 1892 г. «Новое время», — весь предался развитию промышленности; при нем устроилось в Петербурге почти постоянное, хотя и не формальное, но весьма влиятельное представительство интересов промышленности и торгово-промышленного класса, одностороннее, эгоистическое и требовательное, ибо этот мир любит, чтобы оберегали его от всякой конкуренции, не только иностранной, но и внутренней. Фабриканты и заводчики, торговцы и предприниматели не только привлекались министром финансов к совещаниям об их нуждах, но и находили в нем заботливого ходатая»<sup>1</sup>.

По мере усиления экономического влияния капитала создавались условия для их большей самостоятельности, более активной деятельности представительных органов. С согласия властей предпринимательские организации получили возможность посредством участия в работе создаваемых государственными учреждениями различных межведомственных совещаний оказывать воздействие на исполнительную власть. 6 сентября 1899 г. в представлении Министерства финансов о Департаменте торговли и мануфактур констатировалось, что «успешное подготовление почти всех преобразований по части торговли и промыш-

<sup>1</sup> Новое время. 1892. 30 августа.

ленности совершенно немыслимо без постоянного обращения к различным специалистам, сведущим лицам, а также к заинтересованным в этих мероприятиях промышленникам и торговцам. Без созыва особых совещаний, на которых подробно обсуждаются и проверяются упомянутыми компетентными лицами предложения Департамента, последний рисковал бы впасть в постоянные ошибки и, во всяком случае, разойтись с практическими потребностями торговли и промышленности» [3, с. 216].

Основным приемом достижения поставленных целей являлось воздействие на правительственные учреждения. Но, в отличие от начального периода своей деятельности, когда основным способом достижения поставленных целей являлись ходатайства, к началу XX в. бизнес-организации осуществляли энергичное и настойчивое давление на органы власти, которое имело узаконенную форму. Это в первую очередь относилось к всероссийским организациям, а также к крупным отраслевым и региональным (местным) структурам.

Постепенно сложился механизм взаимодействия организованного бизнеса и власти. Он выглядел следующим образом: правительственное учреждение запрашивало мнение предпринимательского союза на подготовленный законопроект. Получив аргументированный ответ, оно перерабатывало законопроект и созывало совещание с участием представителей бизнес-объединений. На нем общими усилиями чиновники и бизнесмены дорабатывали и перерабатывали законопроект и вновь отправляли его со своими правками и замечаниями ведомству, подготовившему законодательный документ. После этого с представителями этих организаций ведомство письменно или лично согласовывало «новый» законопроект и т.д. Такое согласование могло вестись довольно долго. Например, законопроекты о страховании рабочих от несчастных случаев и болезней, подготовленные правительством в 1905 г., были внесены на рассмотрение Государственной думы лишь 25 июня 1908 г., а законами они стали только 23 июня 1912 г.

Не было практически ни одного законопроекта, хотя бы косвенно затрагивавшего интересы капитала, который бы не передавался на предварительное обсуждение особым правительственным совещаниям с участием представителей бизнес-организаций. Всероссийские предпринимательские союзы постепенно превратились, по словам современников, в настоящее «преддумье», оказывавшее существенное влияние на законодательный процесс. По большинству вопросов экономической

и социально-политической жизни — рабочему и налоговому вопросам, городского самоуправления, таможенного покровительства, дорожной политики, государственных финансов, торгово-промышленного законодательства, роли торгово-промышленных организаций и т.д. — предложения бизнес-организаций поддерживались и удовлетворялись властями.

В начале XX в. деятели капитала добились права участвовать на постоянной основе в работе государственных учреждений. Здесь выборные представители организаций заседали и обладали теми же правами, что и чиновники. Делегаты представительных организаций работали в Особом по промысловому налогу присутствии, Совете Государственного банка, Совете по горнопромышленным делам, Совете по железнодорожным делам, Тарифном совете и т.д. Представители организованного капитала, таким образом, участвовали в регулировании промыслового налога, таможенных и железнодорожных тарифов, торгового судопроизводства, распределении казенных заказов, деятельности фабричной инспекции и т.д.

По подсчетам А. О. Гушки, они вошли в состав 12 местных и 16 центральных государственных органов [4, с. 220]. Среди них — Совет по горнопромышленным делам, Комитет по распределению заказов, Особое по промысловому налогу присутствие, Главное по фабричным и горнозаводским делам присутствие. Роль этих государственных структур в экономической жизни была огромна. Например, согласно статье 52 Устава о промышленности, Присутствие по фабричным и горнозаводским делам обладало правом издавать постановления, обязательные для исполнения, решало дела о нарушении хозяевами правил о рабочих книжках и фабричных лавках, о штрафах и оплате труда товарами вместо денег, рассматривало жалобы на фабричных инспекторов и окружных инженеров, издавало дополнительные правила о найме рабочих и работе малолетних на заводах и фабриках, создавало правила внутреннего распорядка на промышленных предприятиях и приисках. В этом важнейшем государственном учреждении представители промышленных организаций имели очень сильные позиции: 6 представителям ведомств здесь противостояли 4 выборных от промышленных предприятий и 1 выборный от горнопромышленников.

В Общем присутствии казенных палат, в котором решались вопросы промыслового налогообложения, входили 4 чиновника и 6 выборных от биржевого комитета и по одному представителю от всех существующих в данном районе «совещательных по

торговле и промышленности учреждений». Раскладочное по промысловому налогу присутствие состояло из 3 представителей ведомств и 6 членов от купеческих управ, бирж и городской думы. Портовое присутствие насчитывало 5 членов: городского голову и 4 выборных представителей от торгово-промышленных организаций. Из 14 членов Речного комитета 13 членов представляли промышленность и торговлю и 1 член — государство. Необходимо отметить, что по статье 399 раздела II Устава о прямых налогах во всех присутствиях обсуждаемые дела решались простым большинством голосов.

В меньшинстве делегаты представительных организаций капитала были лишь в Государственном совете, Совете государственного банка, Особом по промысловому налогу присутствии. Но и в последнем учреждении положение менялось. По внесенному в Государственную думу проекту «Положения о государственном промысловом налоге» это Особое присутствие (по проекту — Главное присутствие) должно было состоять из 10 представителей от ведомств, по одному от Петербургской губернской земской управы и Городской управы и 12 представителей от промышленности и торговли [5, с. 203–204].

В Совете по горнопромышленным делам в марте 1905 г. во время обсуждения вопроса о переходе к новой организации горнопромышленных съездов Н.А. Авдаков, председатель Съезда горнопромышленников юга России, заявил: «Вся беда в том, что вы исходите из будущего, которое нам еще неизвестно, а я из практики. А эта практика такова, что до сих пор нас никто ни в чем не стеснял, а даже, напротив, мы всегда пользовались широким простором» [6, с. 29].

Однако правительство, привлекая представителей капитала к административной и законотворческой деятельности, удовлетворяя ходатайства представительных организаций, оставляло за собой несколько сфер, куда ограничивало их доступ или совсем не допускало. В экономике такой областью являлось железнодорожное строительство, в котором правительство выступало в роли предпринимателя, и железнодорожные тарифы, где оно имело собственные долгосрочные интересы. Правительство также проявляло мало склонности идти навстречу пожеланиям капитала в вопросах земского представительства и участия капитала в деятельности Государственного совета и Государственной думы.

Отношение властей к представительным организациям предпринимателей было неоднозначным. С одной стороны, правительство поощряло

известную самостоятельность и инициативу деятелей капитала, разрешая им объединяться и вести представительскую деятельность, а с другой — права организаций ограничивались жесткими рамками, допускавшими самостоятельность в тесных рамках узкопрофессиональных интересов. Вопросы общественного характера, поднимаемые представительными союзами, не получали, как правило, поддержки у властей. Они стремились не выпустить эти союзы из-под своего контроля, влиять на их внутреннюю жизнь и принимаемые ими решения. Примечательно в этой связи, что царское правительство довольно настороженно относилось к выработке законов, регулировавших деятельность представительных органов, оставляя за собой право вмешиваться в их работу. «Тщетно было бы искать в источниках права каких-нибудь указаний, которые дали бы нам материал для характеристики общего отношения русского законодательства к предпринимательским коалициям в целом или к отдельным их категориям. Только в отношении одного вида предпринимательских союзов — синдикатов — можно установить принципы нашего права», — отмечал Е.С. Лурье [7, с. 19]. По мере развития предпринимательского движения все чаще, настойчивее и на разных уровнях звучали требования о необходимости реформы законодательства в этой области. Все решительнее подчеркивалась важность установления «различия между разными формами промышленных, торговых комбинаций и их регулирования». Противоречивость правительственной политики по отношению к представительным организациям сохранялась в течение всей истории их существования.

Укрепление позиций частного капитала в экономике страны создавало, наконец, возможность «выйти из роли младенца, вскормленного правительством, ... сбросить министерские пеленки и начать ходить без помочей»<sup>2</sup>. «Понятно, что теперь положение несколько другое, чем оно было 6–10 лет тому назад, когда промышленность имела один только практический путь — обращаться с ходатайствами к государству, — отмечал В.В. Жуковский, один из деятелей представительного движения, в мае 1908 г. на Совещании о положении металлургической и машиностроительной промышленности. — ... Теперь в этом отношении роль государства изменилась принципиально, изменилась, могу сказать, его дееспособность. Государство теперь гораздо меньше может помочь промышленности практически, чем это было 10–11 лет тому назад,

<sup>2</sup> Слово. 1908. 23 января.



просто потому, что промышленность в государстве настолько выросла, что для того, чтобы ей помочь, нужно обладать теперь большими и финансовыми и хозяйственными силами. Поэтому понятно, что теперь промышленности приходится в гораздо большей степени рассчитывать самой на себя и в гораздо меньшей степени на государство»<sup>3</sup>.

Вместе с тем в представительное движение были вовлечены далеко не все предпринимательские силы страны. Многие важные отрасли промышленности и торговли никаких союзов для защиты

собственных экономических интересов не имели. Тем не менее в начале XX в. система представительных организаций российского бизнеса являла собой довольно сложный механизм, поддерживаемый правительством.

Взаимодействие государственных институтов и организованного капитала имело сложный и противоречивый характер, а также тенденцию к постоянному совершенствованию. За короткую историю своего существования представительные бизнес-союзы превратились во влиятельную общественную силу, оказывавшую существенное влияние на модернизационные процессы второй половины XIX — начала XX в.

<sup>3</sup> Стенограмма Совещания о положении металлургической и машиностроительной промышленности. СПб.; 1908.

### СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. А-ъ. Свет и тени торгово-промышленных организаций. *Торгово-промышленный Юг*. 1912;(1):30–35.
2. Литвинов-Фалинский В.П. Наше экономическое положение и задачи будущего. СПб.: Тип. В.Ф. Киршбаума; 1908.
3. Шепелев Л.Е. Царизм и буржуазия во второй половине XIX века. Проблемы торгово-промышленной политики. Л.: Наука: Ленингр. отд-ние; 1981.
4. Гушка А.О. Представительные организации торгово-промышленного класса в России. СПб.: Типо-литография Шредера; 1912.
5. Ерманский А. К характеристике крупной буржуазии. *Наша заря*. 1912;(1–2):21–31.
6. Лурье Е.С. Организация и организации торгово-промышленных интересов в России. СПб.: Политехнический ин-т Петра Великого; 1913.

### REFERENCES

1. A-ъ. Light and shadows of commercial and industrial organisations. *Torgovo-promyshlennyy Yug*. 1912;(1):30–35. (In Russ.).
2. Litvinov-Falinsky V. P. Our economic situation and challenges of the future. St. Petersburg: Typography V.F. Kirshbaum; 1908. (In Russ.).
3. Shepelev L.E. Tsarism and the bourgeoisie in the second half of the XIX century. Problems of trade and industrial policy. Leningrad: Nauka; 1981. (In Russ.).
4. Gushka A. O. Representative organisations of the commercial and industrial class in Russia. St. Petersburg: Schroeder's typo-lithograph; 1912. (In Russ.).
5. Yermansky A. Towards the characteristics of the large bourgeoisie. *Nasha Zaria*. 1912;(1–2):21–31. (In Russ.).
6. Lurie E.S. Organisation and organisations of commercial and industrial interests in Russia. St. Petersburg: Peter the Great Polytechnic Institute; 1913. (In Russ.).

### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Игорь Николаевич Шапкин** — доктор экономических наук, профессор Департамента социологии, истории и философии, Финансовый университет, Москва, Россия  
ishapkin@fa.ru

### ABOUT THE AUTHOR

**Igor N. Shapkin** — Doctor of Economics, Professor, Department of Sociology, History and Philosophy, Financial University, Moscow, Russia  
ishapkin@fa.ru

*Статья поступила 15.12.2019; принята к публикации 15.01.2020.*

*Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.*

*The article received on 15.12.2019; accepted for publication on 15.01.2020.*

*The author read and approved the final version of the manuscript.*