

Толстых Павел Александрович

ПОЛИТИКО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ ЛОББИЗМА

В статье автор рассматривает лоббизм с точки зрения экономической парадигмы. Под лоббизмом понимается деятельность специально уполномоченных сотрудников корпораций, а также представляющих их интересы лоббистских фирм и профессиональных ассоциаций. Данная деятельность направлена на повышение интегральной прибыльности и обеспечение устойчивого развития бизнеса за счет выстраивания долгосрочной, комфортной, предсказуемой системы взаимоотношений с профильными для компании политическими стейкхолдерами федерального и регионального уровней. В статье проводится глубокий анализ экономических концепций лоббистской функции.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2013/1-2/42.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2013. № 1 (27): в 2-х ч. Ч. II. С. 177-189. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2013/1-2/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

**PEASANT PROPERTY SEIZURE IN PROCESS OF SOCIALIST TRANSFORMATION
OF VILLAGE AT THE BEGINNING OF THE 1930S
(BY EXAMPLE OF PERM' DISTRICT)**

Andrei Borisovich Suslov, Doctor in History, Associate Professor
*Department of Modern and Contemporary Russian History
Perm' State Classical-Pedagogical University
absuslov@gmail.com*

The author considers the process of peasants' property seizure in the course of the campaign of "kulaks liquidation as a class" at the beginning of the 1930s, describes in detail arbitrary rule manifestation at seizure of peasants' property within Perm' district, analyzes the directives of the regional party bodies on the confiscation of kulaks' property and reveals the connection between arbitrary rule in the course of "dekulakization" on-site and Stalin's policy aimed at changing the social structure of the soviet society.

Key words and phrases: "dekulakization"; property; soviet village; repressions; Perm' district.

УДК 323

Политология

В статье автор рассматривает лоббизм с точки зрения экономической парадигмы. Под лоббизмом понимается деятельность специально уполномоченных сотрудников корпораций, а также представляющих их интересы лоббистских фирм и профессиональных ассоциаций. Данная деятельность направлена на повышение интегральной прибыльности и обеспечение устойчивого развития бизнеса за счет выстраивания долгосрочной, комфортной, предсказуемой системы взаимоотношений с профильными для компании политическими стейкхолдерами федерального и регионального уровней. В статье проводится глубинный анализ экономических концепций лоббистской функции.

Ключевые слова и фразы: лоббизм; «цивилизованный лоббизм»; коррупция; концепция скрытого подкупа; бандлинг.

Павел Александрович Толстых, к. полит. н.

Кафедра интегрированных коммуникаций

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

7443421@gmail.com

ПОЛИТИКО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ ЛОББИЗМА[©]

Проблема лоббизма, с точки зрения экономической теории, несмотря на институционализацию данного направления в рамках корпоративных структур, остается в стороне от магистральных исследований. В России этой теме посвящены всего три кандидатские диссертации [1; 2; 19].

Процесс институционализации лоббистской деятельности происходит благодаря формированию специальных подразделений, отвечающих за связи с органами государственной власти (далее - ОГВ). Данные структурные подразделения способствуют сокращению издержек в деятельности компании, стимулируют продажи, осуществляют лоббистские кампании в ОГВ и проч. Кроме того, начиная с 2008 года, данное явление находится в поле зрения высших должностных лиц государства, рассматривающих его в контексте антикоррупционной политики [6; 15].

В рамках экономической теории мы будем рассматривать лоббизм с точки зрения оценки эффективности инвестиций в данное направление. Под инвестициями в лоббизм здесь мы будем понимать: во-первых, внутренние затраты компании, связанные с созданием и оценкой деятельности структурного подразделения, отвечающего за связи с ОГВ; во-вторых, внешние вложения, связанные с финансированием лоббистской кампании, в том числе с целью оценки эффективности привлеченной лоббистской фирмы и/или ассоциации.

Предлагаемый нами подход актуален как для организации, которая только осознает необходимость создания (или хочет провести экономическую оценку уже действующего департамента по связям с ОГВ) соответствующего структурного подразделения и раздумывает о целесообразности увеличения постоянных издержек в контексте их будущей окупаемости, так и для отдельных лоббистских проектов (проведения лоббистских кампаний), для реализации которых необходимы значительные финансовые затраты, связанные с построением коалиции, привлечением внешнего консультанта (лоббистской фирмы), проведением пропагандистской кампании и проч.

Многочисленные данные свидетельствуют о том, что функция по связям с ОГВ имеет большое значение в деятельности организации, а лоббисты оказывают заметное влияние на экономические и управленческие показатели ее деятельности. Данная тенденция приобрела особую актуальность в последние годы. Об этом

свидетельствуют примеры из практики лоббизма, а также постоянно увеличивающиеся затраты корпораций на внутренних и внешних специалистов по связям с ОГВ (рост их зарплат, бюджетов соответствующих подразделений по связям с ОГВ и проч.). Например, общие затраты на лоббистскую деятельность в США, где открытость данной информации законодательно закреплена, свидетельствуют о двукратном их росте за последние десять лет.

Таблица 1.

Общие затраты на лоббистскую деятельность в США [33]

1998		\$1.44 Млрд.
1999		\$1.44 Млрд.
2000		\$1.57 Млрд.
2001		\$1.64 Млрд.
2002		\$1.82 Млрд.
2003		\$2.05 Млрд.
2004		\$2.18 Млрд.
2005		\$2.42 Млрд.
2006		\$2.62 Млрд.
2007		\$2.86 Млрд.
2008		\$3.30 Млрд.
2009		\$3.50 Млрд.
2010		\$3.55 Млрд.
2011		\$3.33 Млрд.
2012		\$1.65 Млрд.

Если проанализировать затраты на лоббизм по отдельным секторам, их рост в ряде из них будет еще более впечатляющим. Так, если фармацевтическая отрасль в США в 1998 году затратила на лоббизм \$69 218 254, то в 2010 году - уже \$240 325 934 [25, с. 11] - более чем трехкратный рост за двенадцать лет.

Анализ успешных лоббистских кампаний подтверждает высокую рентабельность такого рода проектов. Например, во время выборов в Конгресс 1996 года табачные компании пожертвовали политическим кандидатам, главным образом республиканцам, более \$10 млн. На следующий год эта отрасль получила от Конгресса налоговых льгот на сумму \$50 млрд. Норма прибыли 5000 к 1 встречается в обычной практике коммерческих предприятий весьма редко [32, р. 9].

В 2004 году Конгресс США принял закон «О создании рабочих мест». Согласно закону, ведущие бизнес за рубежом американские корпорации, возвращающие капитал в США, имеют право получить 85% налоговую льготу на свои зарубежные доходы, при условии, что они направят их на финансирование программы по созданию новых рабочих мест или улучшению труда рабочих «материнской» компании. До принятия закона компании с головным офисом в США и «дочерними» предприятиями в других странах подвергались двойному налогообложению. В результате лоббистской кампании, на которую в общей сложности было затрачено \$282,7 млн, налоговая ставка на возвращенный капитал составила всего 5,25%. При этом компании не могут использовать эти средства для повышения зарплат своим топ-менеджерам - в противном случае возвращенный капитал облагается по обычной ставке для иностранных доходов. Уже в первый год действия закона в США вернулось около \$208 млрд от 93 компаний. Экономический эффект для этих компаний только за первый год составил \$62,5 млрд. Следовательно, доход от репатриации капитала в соотношении с инвестициями на лоббистскую кампанию составил 220:1 или 22000% [31].

Приведенные примеры наглядно демонстрируют, что инвестиции в лоббизм могут быть крайне выгодными. Далее мы рассмотрим основные причины таких инвестиций и определим риски, с ними связанные.

Экономическая природа инвестиций в лоббистскую функцию

Как известно из экономической теории, основной целью деятельности фирмы является получение прибыли, а эффективность ее деятельности определяется традиционными финансовыми категориями, связанными с увеличением доходности, доли рынка, сокращением издержек, рентабельности и т.п. Как справедливо замечает в этой связи политолог **Е. Махортов**, деятельность по связям с ОГВ в корпорации, по большому счету, является составной частью общей предпринимательской коммуникационной стратегии, которая направлена в первую очередь на максимизацию прибыли при минимизации издержек [5]. Правовед **В. А. Козбаненко** полагает, что «интересы частного бизнеса в государственном управлении, по сути, сводятся к тому, как люди, находясь в роли предпринимателей, используют различные способы решения своих

личных интересов во властных структурах. Для бизнесменов, находящихся в постоянном поиске увеличения своих доходов на конкурентных рынках, участие в реализации правительственных программ может способствовать получению более высокой и стабильной прибыли. К тому же экономическое сотрудничество с властными структурами им выгодно еще и тем, что с помощью последних снижаются конкурентные издержки «уполномоченных» фирм (банков, компаний и т.п.). <...> Чем большими капиталами распоряжается частная компания, тем больше ее потребности в государственном регулировании, защищающем интересы и предпринимательскую выгоду» [4, с. 73].

Российский экономист **Г. Григор** считает, что итоговим результатом лоббизма является увеличение доходов предприятия-субъекта лоббистской деятельности путем получения им определенных преференций перед конкурентами. Среди таких преференций, которые способствуют росту финансового состояния предприятия, ученый выделяет: перераспределение в пользу субъекта предпринимательской деятельности государственных средств, получение льготных кредитов, лицензий, квот и налоговых освобождений, установление определенных правил для целых сфер и отраслей экономики, ставящих их в более привилегированное положение по отношению к другим сферам. Помимо этого Григор выделяет пять видов конкурентных преимуществ, которые обеспечивает лоббизм предприятию: прототворение вторжения на рынок новых конкурентов; более выгодные условия доступа к ресурсам и поставкам (например, государственным ресурсам); получение новых рынков сбыта (например, госзаказ); блокирование появления продуктов-заменителей; поддержка органов власти при необходимости добиваться более выгодного положения среди конкурентов [2, с. 38-42].

Систематизируя приведенные высказывания, можно предположить, что причины деятельности организации в государственной среде носят экономический характер и направлены главным образом на достижение следующих результатов:

- увеличение прямых доходов компании;
- минимизацию финансовых расходов компании (сокращение издержек);
- препятствование принятию норм (решений), в результате которых будет нанесен финансовый вред компании.

Очевидно, если бы деятельность по связям с ОГВ не оказывала положительного влияния на данные ключевые экономические показатели деятельности фирмы, появление корпоративных лоббистов, их утверждение и развитие в рамках корпоративной иерархии было бы невозможным.

Проанализируем, какое влияние оказывают лоббисты на данные показатели.

Увеличение прямых доходов компании происходит благодаря следующим направлениям деятельности лоббистов:

1. Стимулирование продаж за счет способствования заключению государственных контрактов и/или выигрышей в государственных тендерах. Данное направление деятельности лоббистов, прежде всего, характерно для отраслей, в которых государство является ключевым заказчиком товаров или услуг: государственные закупки лекарств, вооружений, строительство и проч. Задача лоббиста в данном случае заключается в обосновании, почему представляемый им вид продукции лучше, чем у конкурентов. Как правило, значительных преимуществ бывает не много. Тогда, по примеру государственных закупок в фармацевтической отрасли, лоббисты для убеждения финансируют научные исследования с предсказуемым результатом, проводят конференции, привлекают известных врачей и экспертов (солидарных с их точкой зрения), учреждают и поддерживают пациентские организации, организуют парламентское давление, проводят кампании в СМИ и многое другое. При всем при этом фундаментально доказательства выстраиваются следующим образом: если у конкурентов цена на продукцию ниже, показывается, что она при этом уступает качеством, и наоборот.

2. Изменение норм, в результате чего открываются новые рынки сбыта продукции, расширяется спрос. Отрасли конкурируют с другими отраслями за распределение государственного бюджета, компании в рамках отрасли пытаются за счет изменения нормативов добиться для себя экономических преимуществ путем ущемления цеховых конкурентов проч. Типичные примеры здесь - законодательное введение дополнительных видов обязательного страхования (за счет перераспределения денег с плательщиков по страховкам к страховым компаниям), в результате чего капитализация отрасли значительно увеличивается; лоббирование повышения заградительных импортных пошлин и проч.

2 ноября 2005 года в Госдуму внесен законопроект «Об обязательном страховании гражданской ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного объекта». Согласно законопроекту, промышленные организации, эксплуатирующие в совокупности 45 тыс. опасных объектов, должны в обязательном порядке застраховать свою ответственность за возможное нанесение вреда жизни и имуществу. С самого первого дня законопроект натолкнулся на жесткое противодействие промышленного лобби, которое хотели обязать страховать свои объекты у страховщиков. На преодоление этого сопротивления страховому лобби понадобилось пять лет.

12 декабря 2005 года на президиуме фракции «Единая Россия» - месте, где фактически принимаются решения по голосованию фракции, занимающей конституционное большинство в нижней палате парламента, - произошел первый конфликт. Против законопроекта выступил председатель комитета по безопасности Госдумы Владимир Васильев. По его словам, совершенно непонятно, как определить, относится или нет объект к категории особо опасных. То, что это будет определять чиновник, является коррупционным фактором.

Несмотря на протесты Васильева, законопроект был вынесен на пленарное заседание Госдумы и получил поддержку депутатов.

Интерес представляет анализ стенограммы думского заседания, где проявились противники законопроекта, представляющие интересы промышленного лобби, пытающиеся заблокировать его принятие [21, с. 9-58].

Депутат от «Единой России» Михаил Гришанков заявил, что на продвижение идеи потребуются не менее 9,5 млрд рублей, которые в бюджете не заложены. Коммунист Борис Кибирев назвал законопроект продолжением ОСАГО: «Нельзя на предприятия накладывать дополнительный оброк, и так 43 тысячи под банкротством». Сергей Глазьев предположил, что страховать придется все, от ГЭС до свиноферм. Главным фактором, по словам Глазьева, является чудовищный износ основных фондов, и страховой налог еще более затруднит их обновление [Там же].

Несмотря на то, что первое чтение осталось за страховщиками, промышленное лобби приложило все усилия, чтобы убедить правительство и администрацию президента не принимать столь затратный для бизнес-сообщества закон. В итоге гладкое прохождение законопроекта в процедуре второго - ключевого чтения, натолкнулось на множество проблем.

В феврале 2006 года антикоррупционная комиссия Госдумы, возглавляемая депутатом Михаилом Гришанковым, представила свое заключение, в котором говорится, что размытость формулировок документа создает правовой потенциал для коррупции.

15 февраля 2006 года на законопроект получено достаточно прохладное заключение президента России Владимира Путина: проект закона может быть представлен к рассмотрению во втором чтении только после устранения ряда замечаний [17, с. 14].

Несмотря на данные замечания, страховщики получили поддержку председателя профильного комитета Владислава Резника. В итоге 29 июня 2006 года Комитет Госдумы по кредитным организациям и финансовым рынкам рекомендовал его к принятию во втором чтении. Однако назначенное на 7 июля 2006 года второе чтение законопроекта не состоялось. Инициатива натолкнулась на сопротивление влиятельной главы Государственно-правового управления президента Ларисы Брычевой: в тексте законопроекта, вынесенного на второе чтение, были учтены не все февральские замечания президента [24].

На урегулирование разногласий страховому лобби потребовалось полтора года. На свою сторону они привлекли главу МЧС Сергея Шойгу. Министр написал письмо президенту Владимиру Путину об отсутствии системы независимой оценки рисков, что, в свою очередь, опирается в отсутствие закона. На данное обращение была получена резолюция президента с пометкой «разрешить ситуацию и отчитаться». В результате поддержки влиятельного министра профильный комитет выступил с очередной инициативой принять закон 7 июля 2007 года. Однако его рассмотрение было перенесено на сентябрь. Как говорил тогда глава союза страховщиков Александр Коваль, в администрации президента нашли «еще ряд моментов, которые следуют доработать» [23, с. 48].

В сентябре страховщики столкнулись с очередной проблемой: РСПП направил председателю Госдумы Борису Грызлову письмо за подписью первого вице-президента РСПП Александра Мурычева с просьбой приостановить рассмотрение проекта на основании того, что правительство было «дезинформировано» о его последствиях. В результате давления из РСПП рассмотрение законопроекта во втором чтении было вновь перенесено [24].

Стоит отметить, что только за период с 2006 по 2007 гг. законопроект переносился 17 раз из-за «недоработанности».

В 2009 году произошли события, способствующие продвижению законопроекта по властным коридорам. В апреле Александр Коваль стал главой профильного для страховщиков ведомства - Росстрахнадзора. 17 августа происходит авария на Саяно-Шушенской ГЭС.

Этим не могли не воспользоваться страховщики, проведя заседания экспертного совета в Госдуме, а также обратившись к председателю правительства Владимиру Путину. В то время промышленники обвиняли страховщиков в неэтичном поведении, что они хотят просто заработать на чужом горе. Тем не менее, в сентябре Владимир Путин в своем поручении просит Минэкономразвития, МЧС и Минфин РФ ускорить разработку законопроекта по причине аварии на Саяно-Шушенской ГЭС. В мае 2010 года после катастрофы на шахте «Распадская» премьер еще раз вернулся к этой теме, потребовав закончить затянувшиеся согласования.

В итоге в последний день работы Госдумы закон был принят сразу в двух чтениях, а спустя неделю преодолел последнее препятствие – Совет Федерации.

По оценкам экспертов, после принятия закона капитализация страховой отрасли должна вырасти на 3 млрд долларов, что составляет не менее 10% от ее сегодняшней капитализации.

3. Поддержка и развитие бизнеса через государственные механизмы, связанные с получением льгот, концессий, лицензий, квот, государственных гарантий, государственного софинансирования и проч. В данном случае лоббисты за счет нивелирования административных барьеров, правильного позиционирования фирмы в государственной среде способствуют ее экономическому росту. Очевидно, что значение данного направления деятельности лоббистов напрямую связано, во-первых, с зависимостью и вниманием к отрасли, в которой действует компания, со стороны государства (в авангарде здесь такие стратегические отрасли, как ТЭК, металлургия, ВПК и проч.); во-вторых, с уровнем вмешательства государства в экономику в целом.

Минимизация финансовых расходов компании происходит за счет снижения издержек, напрямую не связанных с затратами на производство товаров (услуг). Это издержки, которые несет компания вследствие решений представителей публичной власти (государственной или муниципальной), которые имеют специальную процедуру принятия, закрепления и изменения.

В дальнейшем для определения данной категории финансовых затрат компании мы будем использовать термин *административные издержки*. Основным отличительным признаком данных затрат является то, что они в той или иной степени зависят от воли актора публичной власти, и именно эта зависимость делает их предметом интереса лоббистов. Систематизируем данные издержки по категориям:

Федеральные и территориальные налоговые платежи, определяемые законодательством соответствующего уровня.

Неналоговые платежи (пошлины, тарифы, обязательные взносы и выплаты и проч.), регулируемые соответствующими нормами.

Неофициальные неналоговые издержки, направленные на поддержку реализации государственных функций, прогосударственных политических партий или проектов.

Рассмотрим указанные затраты компании, в изменении которых принимают участие лоббисты, подробнее.

1. Изменение налогооблагаемой базы. Лоббизм в данном случае направлен на минимизацию налоговых платежей и осуществляется по стандартной схеме: обосновывается значимость отрасли (компании, если речь идет о корпоративном лоббизме) для экономики страны в целом, далее показывается, что у отрасли (компании) есть проблемы связанные с избыточными государственными платежами, в результате чего отрасль (компания) неконкурентна (отсутствуют инвестиции на развитие, модернизацию и проч.). В заключение делается вывод: единственное, что может спасти положение, – это сокращение налоговых платежей. При этом показывается, что это временное явление, так как появившиеся средства отрасль (компания) направит на инвестиции, в результате чего – в среднесрочной перспективе – за счет роста капитализации отрасли (компании) государственные платежи значительно увеличатся. Как правило, ключевым оппонентом лоббистов во власти в результате таких инициатив выступает Министерство финансов, заинтересованное в увеличении поступлений в бюджет. Если изменения отдельных статей налогового законодательства в сторону уменьшения – отдельная, титаническая задача, то ежегодный пересмотр ставок акцизов – рутинный труд лоббистов, представляющих отрасли подакцизных товаров. Ключевая задача лоббистов – убедить чиновников министерства финансов не осуществлять резкого увеличения налогов на представляемые ими товары, а переложить, к примеру, запланированный рост акцизов на товары из других отраслей.

Приведем пример данного вида лоббизма из российской практики.

15 февраля 2008 года в Государственную Думу внесен законопроект «О внесении изменений в статьи 154 и 164 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (в части уточнения порядка определения налоговой базы по налогу на добавленную стоимость при реализации автомобилей, с момента выпуска которых прошло более трех лет). Законопроект предлагает дополнить статью 154 Налогового кодекса нормой, отменяющей двойное налогообложение, с которым сталкиваются официальные автомобильные салоны при покупке и повторной продаже автомобилей старше 3 лет [9]. На тот момент автомобильные салоны проигрывали продавцам на «стихийных рынках», где никто из участников сделки налогов не платит.

Подсчитаем экономическое содержание законопроекта.

На 2006 год объем рынка поддержанных автомобилей составлял \$2 млрд. Структура продаж: 90% продаж приходится на «стихийные рынки». Прогноз компании PWC на 2010 год: объем рынка поддержанных автомобилей – \$10 млрд. Согласно прогнозам инициаторов законопроекта, содержащихся в пояснительной записке, после принятия закона ситуация зеркально поменяется: 80% продаж будет приходиться на автосалоны и только 20% - на стихийные рынки [18].

Подсчитаем корпоративные интересы компании-заказчика в законопроекте.

Депутат от фракции «Справедливая Россия» является владельцем автомобильной компании «Рольф». Группа «Рольф» является крупнейшим продавцом иностранных автомобилей в России, ее среднерыночная доля рынка составляет порядка 25%.

Оценив долю компании на рынке, прогнозируемый объем этого рынка на 2010 год и данные инициаторов законопроекта, можно подсчитать корпоративные интересы компании в законопроекте. К 2010 году компания получит \$2 млрд: \$10 млрд (объем рынка) x 80% (доля на салоны) x 25% (доля компании).

В результате проведенной лоббистской кампании законопроект был принят 9 декабря 2008 года.

2. Неналоговые платежи. Под неналоговыми платежами мы понимаем вид административных издержек, который непосредственно не регулируется налоговым законодательством, а подпадает под регулирование других отраслей права. Такими платежами являются ставки экспортных, импортных пошлин, таможенные платежи, квоты, тарифы, трудовые, экологические выплаты и проч. Лоббисты, пытаются минимизировать данные издержки в зависимости от интересов компании, иницируя изменения в соответствующем законодательстве.

Приведем пример данного типа лоббизма.

Федеральный закон «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами», принятый Госдумой в мае 2009 года, обязал с 1 января 2010 года оснастить владельцев платежных терминалов контрольно-кассовой техникой (ККТ), заменив используемые тогда печатные устройства

без фискализатора [14]. Летом 2009 года, сразу после принятия закона, налоговые органы стали отказывать в постановке на учет платежных терминалов, ссылаясь на то, что в них отсутствовала предусмотренная новым законом ККТ. Установка ККТ в данных компаниях на один терминал обошлась бы участникам рынка в 37 000 рублей. В России в то время было более 180 тысяч терминалов приема платежей, из которых 80% принадлежали индивидуальным предпринимателям с количеством терминалов до 20 штук. Учитывая, что доход одного автомата на тот момент в среднем по России (не считая Москвы и Санкт-Петербурга) составлял 4000-6000 рублей, владельцам платежных терминалов грозило банкротство, так как значительные финансовые затраты не позволили бы им переоснастить свои терминалы в срок.

Однако в конце ноября 2009 года Государственной Думой был принят законопроект депутата Раисы Кармазиной, согласно которому обязательный срок установки ККТ перенесен до 1 марта 2010 года [Там же]. Законопроект отражал интересы малых и средних предпринимателей – владельцев терминалов, значительная часть которых вынуждена была бы уйти с рынка с нового года.

3. Неофициальные неналоговые издержки. Другой категорией в минимизации финансовых расходов компании, в которой принимают участие лоббисты, является сокращение неофициальных неналоговых издержек. Под данным термином мы понимаем фактически насильно накладываемые политической элитой на компанию платежи, направленные на поддержку реализации государственных функций, прогосударственных политических партий или проектов. Очевидно, что такая ситуация в основном характерна, с одной стороны, для стран с сильным влиянием государства на экономику, с другой – для крупных компаний, напрямую зависящих от благосклонности власти (выделение и/или продление лицензии, получение разрешений, частот и проч.). На практике данная ситуация проявляется в: а) сокращении финансовых обязательств у одной из российских финансово-промышленных групп за поддержание социальной инфраструктуры, доставшейся ей при приватизации производства советских времен; б) снятии финансовых обязательств по содержанию известного в регионе хоккейного клуба; в) отказе от участия в финансировании политических проектов правящей партии.

Препятствование принятию норм (решений), в результате которого будет нанесен финансовый вред компании. Анализируя российскую практику лоббизма, можно констатировать, что большую часть времени (в таких отраслях, как табачная, алкогольная, телекоммуникационная, на блокировку негативных политических решений уходит более 2/3 времени лоббистов) специалисты по связям с ОГВ уделяют блокировке принятия политических решений, законодательных норм, которые, в случае реализации, приведут к негативным (а в ряде случаев – фатальным) последствиям для бизнеса. Типичными примерами здесь являются противодействие введению дополнительных налогов, сборов, отчислений и платежей или негативных норм, соответствие которым приведет к значительному увеличению издержек т.п.

Рассмотрим пример такого типа лоббизма из российской практики.

Летом 2010 года аналитики телекоммуникационной отрасли заметили оживление, внезапно возникшее вокруг поправок к ФЗ «О связи» [17]. Данные поправки предусматривали введение статуса «существенных» для сотовых операторов, обеспечивающих более 25% трафика. Согласно этому документу, тарифы на подключение и пропуск трафика оператора сотовой связи с таким статусом должны регулироваться напрямую профильным ведомством – Россвязью.

Данный законопроект впервые был внесен в Государственную Думу 10 апреля 2008 года. Среди заказчиков этого законопроекта называли и ведомственное лобби, стремящиеся повысить свое влияние на рынок сотовой связи, и компанию «Мегафон», «опекаемую» министром связи Леонидом Рейманом, для осложнения жизни компаниям-конкурентам («Вымпелком» и «МТС», рыночная доля каждой из которых к тому времени уже превысила 25%), и даже компанию «Связьинвест», публично заявившую в 2009 году о своих планах по созданию четвертого федерального оператора сотовой связи.

Законопроект сразу столкнулся с резким противодействием операторов, которые видели в нем угрозу прямого вмешательства в управленческую деятельность компаний. Несмотря на поддержку Мининформсвязи (ныне Минкомсвязи), в 2008 году телекоммуникационным лоббистам удалось добиться отрицательного отзыва Правительства на данный законопроект. Это означало, что шансы быть принятым у рассматриваемого законопроекта минимальные.

В отзыве Правительства, подписанном вице-премьером, руководителем аппарата Правительства РФ Сергеем Собяниным, говорилось: «Внесение в закон изменений усилит противоречия между законодательством в области связи и антимонопольным законодательством и приведет к искусственному замораживанию тарифов для абонентов вместо их снижения» [Там же].

В 2010 году события начали стремительно развиваться. В начале мая в поправки были внесены коррективы: предлагалось измерять «существенность» не количеством выданных оператору телефонных номеров, как было прежде и касалось только операторов фиксированной связи, а его долей в трафике. При этом депутат Коробов через СМИ утверждал, что в новой редакции законопроекта все замечания Правительства устранены.

По сути, имело место применение типичного приёма законодательных лоббистов: стремясь продвинуть проект закона, который наталкивается на сопротивление, они вносят изменения в название или незначительно меняют текст, после чего преподносят его как практически новый, учитывающий все прежние замечания. Делается это уже после того, как лоббист кулуарно получил дополнительную поддержку или

обязательства такой поддержки в будущем (например, от влиятельных ведомств или высокопоставленных курирующих отрасль сотрудников аппарата Правительства).

Законопроект был повторно разослан комитетам Госдумы для подготовки замечаний и предложений. В июне законопроект был поддержан профильным комитетом и комиссией Госдумы и Совета Федерации, а Минкомсвязи, ответственное за подготовку нового отзыва Правительства, подготовило заключение, в котором рекомендовало Правительству поддержать законопроект. К заключению министерства присоединились Федеральная служба по тарифам и Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

В конце июня ситуация, с точки зрения лоббистов телекоммуникационного рынка, была критической. Не прими они срочных мер, и положительного отзыва из Правительства было бы не избежать. По тогдашней практике законодательного лоббирования «перебить» позицию Правительства (и, следовательно, заблокировать законопроект) было возможно с помощью Главного правового управления Президента или жесткого противодействия со стороны руководства «Единой России». Для этого потребовалось бы не только задействовать ресурсных лоббистов, но и инициировать межведомственный конфликт.

Для того чтобы избежать подобного сценария, телекоммуникационным лобби были предприняты следующие шаги. Во-первых, удалось убедить ФАС России не согласовывать проект отзыва Правительства, подготовленный в Минкомсвязи. Как говорится в письме за подписью замдиректора ФАС Анатолия Голомолзина, «предлагаемые изменения необоснованно расширяют круг операторов связи, чья деятельность подлежит государственному регулированию, а применение методов ценового регулирования на рынках, находящихся в состоянии конкуренции, приведет к стимулированию роста издержек предприятий, что повлечет за собой негативные последствия для потребителей, а также создаст дополнительные необоснованные административные барьеры входа на телекоммуникационный рынок. Также подобные изменения могут негативно повлиять на инвестиционный климат как в отрасли связи, так и в стране в целом» [27]. Во-вторых, удалось привлечь на свою сторону Министерство экономического развития. При формировании списка ведомств, готовящих свои заключения на законопроект, на основании которых готовится позиция Правительства, оно по какой-то причине не было включено в их состав. В итоге, не без поддержки телекоммуникационных лоббистов, было инициировано письмо Минэкономразвития Правительству с просьбой включить министерство в состав ведомств, готовящих заключение по законопроекту. После того, как просьба была удовлетворена, в конце июля вышло письмо за подписью заместителя министра Станислава Воскресенского, адресованное Минкомсвязи, в котором Минэкономразвития выступило с резкой критикой законопроекта. В частности, была повторена аргументация ФАС, что «если закон будет принят, то Правительство получит возможность регулировать межоператорские тарифы на рынке сотовой связи, а это может привести к “искусственному замораживанию” цен для абонентов вместо их дальнейшего снижения» [26].

Таким образом, создав межведомственный конфликт, телекоммуникационным лоббистам удалось заблокировать прохождение невыгодного для них законопроекта.

Стоит отметить, что негативные для организации политические изменения могут быть обусловлены как действиями органов власти, так и действиями конкурентов. Анализируя изменение отраслевого законодательства в России в корпоративных интересах за последнее 10 лет, мы можем привести множество примеров, когда в результате нерыночных механизмов существенным образом изменились позиции ключевых игроков рынка. Выделим несколько показательных случаев таких изменений.

Как законодательными средствами ограничивали деятельность крупнейших компаний:

- **Наружная реклама.** 5 октября 2006 года в Государственную Думу внесен законопроект № 344284-4 «О внесении изменений в статьи 19 и 33 Федерального закона “О рекламе”» (в части распространения наружной рекламы). Согласно законопроекту, число разрешений, полученных одним лицом на рынке наружной рекламы, не может превышать 25% разрешений, выданных на территории субъекта Российской Федерации, и 25% разрешений, выданных на всей территории Российской Федерации [8]. По оценкам «ЭСПАР-аналитик», доля *News Outdoor Russia* на рынке наружной рекламы в Москве на начало 2007 года составляла примерно 22%, в Петербурге - более 30%, в нижнем Новгороде – более 50% [22]. В объеме расходов на рекламу, по данным на 2006 год, из \$1,1 млрд - \$600 млн пришлось на Москву. Лоббистскую кампанию по изменению законодательства организовал игрок № 2 на российском рынке наружной рекламы - компания *Gallery* (доля в России 10%), которая, законодательно ограничив положение *News Outdoor Russia* в Москве и Санкт-Петербурге, обеспечила себе комфортное проникновение на рынок «двух столиц».

- **ТЭК и металлургия.** Принятие Федерального закона от 29.04.2008 № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» [16] привело к тому, что иностранные инвесторы лишились права приобретать контроль над обществом в отрасли, имеющей стратегическое значение. Это привело к конфликту с рядом международных компаний, которые в итоге вынуждены были уйти с рынка с серьезными потерями.

Как крупные компании отрасли ограничивали деятельность малых компаний законодательными средствами:

- **Корпоративное законодательство.** 25 июня 2004 года в Государственную Думу внесен законопроект № 67304-4 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об акционерных обществах”» (в части установления механизма «вытеснения» мелких акционеров из общества). Согласно законопроекту, владелец

более 90% акций будет иметь право принудительно выкупить оставшиеся по «справедливой» цене, которую определит нанятый им независимый оценщик [12]. Законопроект отражает интересы 40-50 крупных компаний, заинтересованных в вытеснении миноритарных акционеров (ТНК-ВР, Роснефть, Сибнефть, Мегионнефтегаз, Оренбургнефть, Русал, Северсталь, НЛМК).

- **Туристическое лобби.** 8 сентября 2008 года в Государственную Думу внесен законопроект № 97304-5 «О внесении изменений в статью 17-2 Федерального закона “Об основах туристской деятельности в Российской Федерации”». Законопроект предполагает увеличение финансового обеспечения деятельности туроператоров с 10 млн руб. до 150 млн руб. [10]. Инициатива выгодна крупным туристическим компаниям, которые в состоянии оплатить предложенную сумму. Небольшие и средние компании, таким образом, вынуждены уйти с рынка.

- **Алкогольный рынок.** 6 июля 2005 года Государственная Дума рассматривала во втором чтении законопроект «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» [11], внесенный Правительством РФ. Группа депутатов В. Драганов, Г. Кулик, Ю. Медведев, В. Резник внесли поправку к законопроекту, согласно которой производить этиловый спирт смогут лишь предприятия, имеющие не менее 10 млн руб. уставного капитала (УК), а водку – не менее 50 млн руб. Эксперты считают, что принятая поправка в первую очередь выгодна крупным производителям. Новым требованием к размеру уставного капитала не соответствует более половины ликероводочных заводов (ЛВЗ) страны.

- **Страховой рынок.** 18 сентября 2008 года в Государственную Думу внесен законопроект № 100311-5 «О внесении изменений в ФЗ “Об организации страхового дела в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части регулирования особенностей проведения процедур банкротства и мер по предупреждению банкротства финансовых организаций). Законопроект увеличивает с 1 января 2012 года минимальный размер уставного капитала страховых компаний: минимальный размер уставного капитала медицинского страховщика должен составлять 30 млн руб., страховщиков жизни – 240 млн руб.; для компаний, занимающихся другими видами страхования, минимальный размер уставного капитала – 120 млн руб., а перестрахование — 480 млн руб. [7]. По информации госреестра страховщиков, на конец года лишь половина (45-50%) из 700 компаний отвечала новым требованиям. Соответственно, все это приведет к сокращению к 2012 году числа компаний, действующих на рынке. При массовом сокращении числа страховых компаний вырастет доля иностранного участия в совокупном уставном капитале страховых организаций в 1,5-2 раза. Данная инициатива пролоббирована крупными страховыми компаниями.

Приведенные многочисленные примеры наглядно демонстрируют, что все увеличивающиеся затраты фирмы на внешнюю функцию по связям с ОГВ обусловлены не только мотивацией сокращения издержек и увеличения доходов за счет политического фактора (проактивная функция), но и разумной идеей безопасности бизнеса, который может быть подвержен существенным рискам, связанным с политическим процессом.

Структура затрат компании на лоббизм в России

Издержки при реализации лоббистского проекта имеют значительную долю непредсказуемости, поэтому, приступая к типологизации, их целесообразно разделить на две большие категории – плановые и внеплановые.

Учитывая большую непредсказуемость лоббистских проектов, связанную с изменением политической конъюнктуры, мнений основных политических стейкхолдеров, общественного отношения к проблеме и проч., внезапное возникновение внеплановых расходов – довольно распространенное явление. Однако, по возможности, оно должно быть сведено к минимуму. Например, в ряде известных нам компаний со сложным бюджетированием на предстоящий год данные предполагаемые внеплановые расходы оценивались, исходя из опыта прошлых компаний, и сразу закладывались – на всякий случай. Внеплановые расходы напрямую зависят от рисков, связанных с реализацией лоббистского проекта.

К плановым расходам мы относим капитальные издержки и текущие затраты.

Капитальные издержки – разовые значительные долгосрочные затраты на лоббистский проект, выгода от которых, возможно, будет поступать на протяжении последующих учетных периодов. Наиболее типичными капитальными затратами является поддержка организацией близкого ей политического деятеля в процессе избирательной кампании. Периодичность капитальных затрат зависит от особенностей избирательного законодательства, предусматривающего разный срок деятельности избранного лица между выборами. В случае, если компания абстрагируется от участия в выборном процессе, капитальные затраты стремятся к нулю и ими можно пренебречь.

Текущие затраты на лоббистский проект для удобства целесообразно разделить на постоянные и дополнительные. Постоянные затраты – это затраты на внутренних корпоративных лоббистов (сотрудников департамента по связям с ОГВ): их зарплату, бонусы, офис, связь, транспорт, фонд подарков и проч. В большинстве корпораций в России данные структурные подразделения созданы, растет численность их персонала и сопутствующие расходы.

Дополнительные затраты – это затраты на лоббистскую фирму, профессиональные ассоциации, научные организации, кампанию по связям с общественностью, проведение мероприятий и проч. Величина дополнительных расходов может сильно варьироваться: от нуля (если в компании преобладает точка зрения, что все проблемы должны решаться силами штатных сотрудников (Магнитогорский металлургический комбинат, Alcoa)), незначительной величины (например, в компании преобладает точка зрения, что лоббизмом

должна заниматься только профильная ассоциация (выражающая консолидированное мнение отрасли), на функционирование которой выделяются средства (Никомед), до многих миллионов долларов (когда компания использует весь арсенал дополнительных ресурсов (Альфа-групп)).

В сентябре 2012 года Центром по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти в рамках подготовки ежегодного рейтинга «Лучших специалистов по связям с органами государственной власти России» был проведен анонимный опрос 30 респондентов (руководителей направления, вице-президентов), отвечающих в компании за связи с ОГВ. Среди компаний-участников опроса были как российские, так и западные компании с частным и с государственным участием. Цель опроса заключалась в определении величины и структуры затрат компании на функцию «связь с ОГВ». В результате анализа данных были получены следующие выводы:

1. Среднегодовые затраты GR-департамента в России составляют порядка \$1,5 млн в год. Примерно 60% этой суммы – внутренние расходы компании, 40% - внешние.

2. Типовой департамент по GR в России состоит из пяти человек. Средний заработный фонд в пересчете на одного человека в месяц – \$7000. Если проанализировать годовое вознаграждение руководителя в ранге вице-президент – от \$300 000 до \$1 млн. В данную сумму не включен бонус за реализацию ключевых показателей эффективности.

3. Типичная структура внутренних затрат, помимо фонда оплаты труда, состоит из расходов на конференции, обучение, учебно-ознакомительные поездки в зарубежные страны совместно с представителями ОГВ и проч. Данная структура затрат связана с членскими взносами в профильные ассоциации, а также оплатой консультантов (лоббистских фирм). Дополнительные внешние затраты, связанные с проведением лоббистской кампании, напрямую зависят от получаемого эффекта. Если эффект опосредован, отдален, нуждается в пояснениях и доказательствах, что в конечном итоге создает дополнительную стоимость для заинтересованной компании, то выделение на кампанию дополнительных средств весьма затруднительно. Деньги на серьезную кампанию появляются, только если эффект в виде дополнительных доходов или экономии очевиден и напрямую обусловлен проводимой кампанией.

4. Оплата услуг по контракту с лоббистской фирмой зависит от страновой принадлежности заказчика. Российские фирмы предпочитают платить по факту прохождения значимых этапов работы. В таких случаях вся лоббистская кампания разбивается на этапы, и по прохождению каждого из них идет оплата. В большинстве случаев по достижению финального результата выплачивается бонус, который может составлять значительную часть от общего бюджета.

Стоит отметить, что часть респондентов, представляющих российский крупный бизнес, призналась, что и в настоящее время используют теневые бюджеты и наличные. Иностранцы предпочитают работать по системе ритейлера (ежемесячной абонентской платы), а также по системе человеко-часов. В таких случаях определяется стоимость 1 часа работы каждого из членов команды, задействованной в работе. В России он не превышает \$500. Консультант, проводя лоббистскую кампанию, фиксирует время, потраченное на работу, и по итогам месяца представляет детальный отчет, на основании которого выставляется счет. Полноценная лоббистская кампания в России (изменение законодательства, поддержка в области таможенно-тарифной политики и проч.) оценивается не менее чем \$300 000 и занимает порядка 1 года. Если вопрос имеет системных противников и/или столкнулся с противодействием значимых министерств и ведомств – такая лоббистская кампания оценивается не менее чем в \$1 млн.

5. Небольшая часть российских респондентов в качестве значительных затрат определила специальные платежи, которые выделяются на политические проекты и связаны либо с финансовой поддержкой близким им политических кандидатов, либо с особыми просьбами действующих властей. Средняя сумма таких платежей варьируется в районе \$10 млн.

Как известно в России нет специального законодательства, согласно которому финансовые показатели о затратах на связи с ОГВ подлежат опубликованию. Данную величину можно определить, умножив обозначенные нами выше средние расходы на связи с ОГВ на количество компаний, в которых данные подразделения созданы. По оценкам Центра по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти, это примерно 200 компаний. В итоге получаем, что годовой бюджет отрасли профессионального лоббирования в России на 2012 год составляет \$300 млн при числе занятых (корпоративный сектор) 1000 человек.

Участие организации в лоббистской кампании (лоббистском проекте): оценка рисков

Лоббистская кампания (лоббистский проект) подразумевает активные действия со стороны лоббистов по донесению своих позиций до ОГВ с надеждой, что приводимые аргументы будут услышаны, а итоговое государственное решение будет соответствовать их интересам. При оценке лоббистского проекта необходимо учитывать огромное количество плохо прогнозируемых рисков, связанных, с одной стороны, с субъективной волей политического стейкхолдера, который, например, может иметь противоположную точку зрения; с другой стороны - с общим изменением политической конъюнктуры на интересующий лоббиста вопрос. Экономист Г. Григор выделяет следующие наиболее часто встречающиеся категории рисков при реализации лоббистских проектов [2, с. 54-57]:

1. риски финансовых потерь возникают, когда субъект предпринимательской деятельности недополучает прогнозируемый доход от лоббистского проекта;

2. риски материальных потерь предполагают возникновение необходимости дополнительных затрат при реализации лоббистского проекта;

3. риски трудовых потерь – когда на реализацию того или иного проекта затрачены трудовые ресурсы, а отдача оказалась ниже ожидаемой;
4. риски потери времени – когда лоббистский проект реализуется медленнее, чем планировалось изначально;
5. риски потерь от воздействия непредвиденных политических факторов;
6. риски потери связей – когда годами наработанные связи во властной среде могут быть потеряны после отставки или перевода на другое направление того или иного чиновника или депутата, с которым налажен деловой контакт.

Данная систематизация рисков при реализации лоббистского проекта, на наш взгляд, выглядит неполной и может быть существенно дополнена и расширена. Типологизируем риски, связанные с лоббистским проектом на три группы.

1. Прогнозируемые и непрогнозируемые. В первом случае, лоббист учитывает риск при построении лоббистской кампании, соответственно, он не приведет к увеличению материальных и временных затрат. Во втором случае лоббист вынужден заново проводить оценку кампании на предмет ее успешной реализации, что в итоге может привести не только к ее существенному пересмотру, но и полной остановке.

2. Преодолимые и непреодолимые. В первом случае, появляется фактор, препятствующий реализации лоббистской кампании, однако, благодаря усилиям лоббиста он нивелируется за приемлемый период времени; во втором случае лоббист не может снять разногласия, и лоббистская кампания останавливается.

3. Внутренние и внешние. В первом случае риски связаны с особенностями организации субъектов лоббизма: разногласия при построении лоббистской коалиции приводят к остановке лоббистского проекта; особенности корпоративной культуры компании, при которой требуется длительное согласование участия в лоббистском проекте, в результате чего государственное решение принимается без учета позиции компании; страх менеджеров компании брать на себя личную ответственность при реализации сложного лоббистского проекта; риски необоснованных ожиданий, когда начинает реализовываться лоббистская кампания по изменению государственного решения, которое не может быть в принципе изменено и т.п. Во втором случае риски связаны с внешней политической средой, изменением политической конъюнктуры и проч.: популистские риски, возникающие, когда позиция политических стейкхолдеров может внезапно измениться в угоду настроениям избирателей.

Как следует из приведенных примеров, лоббистская деятельность связана со значительными рисками. Поэтому успех той или иной лоббистской кампании во многом зависит от предварительной разработки лоббистского проекта. Ответы на следующие первичные вопросы существенно повысят успех реализации лоббистской кампании.

1. Адекватность поставленной задачи. Предприятия в погоне за прибылью могут ставить задачи хоть существенно и влияющие на их показатели, но не возможные для реализации в силу противоречия существующему тренду в государственной политике (например, изменение экологического законодательства в пользу загрязняющих производств; снижение налогов, акцизов на табачную или алкогольную продукцию и проч.).

2. Уровень конфликтности при реализации поставленной задачи. При наличии существенных противоречий в государственной среде, присутствии сильных бизнес-конкурентов с противоположной точкой зрения и проч. успешная реализация лоббистской кампании затруднена, часто требует дополнительных финансовых и кадровых затрат, приводит к неизбежным конфликтам.

3. Наличие первичной информированности о состоянии вопроса (которым планирует заниматься лоббист) в ОГВ: время начала кампании, степень его проработанности (согласованности), наличие позиций ключевых стейкхолдеров, существование «подводных камней», позиции конкурентов и т.д.

4. Квалификация, сплоченность, уровень доверия, репутация лоббистской команды – важные факторы, влияющие на конечный результат. Возможность построения широкой лоббистской коалиции будет способствовать увеличению шансов на успех и снижению расходов.

Но первичный и глубинный анализ всех рисков, связанных с лоббистской кампанией не снимает вероятности того, что в определенный момент все может пойти не по прогнозируемому сценарию.

Для наглядности приведем пару примеров, когда лоббистская кампания закончилась неудачей. Первый кейс взят из американского опыта, когда в 2003 году закончилась крахом одна из самых громких лоббистских кампаний того времени, обернувшаяся списанием \$168 млн, затраченных на лоббизм. Вторая лоббистская кампания уже из российского опыта, относится к 2006 году, когда группой лидеров игровой отрасли была предпринята попытка за счет изменения регуляторики отрасли вытеснить с рынка мелких игроков. В результате развязанного ими острого политического конфликта, игровой бизнес в России с оборотом в \$5-6 млрд был запрещен.

Американский опыт

В 2003 году администрация Буша начала реформу программы в области рецептурного отпуска лекарственных средств - Медикер, которая существует с 1965 года практически без изменений. Медикер – это федеральная программа медицинского страхования, которая предполагает оплату государством определенного набора медицинских средств пожилому населению и инвалидам при условии возникновения страхового случая. Согласно новому положению, участники программы Медикер имеют право выбрать только одно из направлений страховой программы, по которому они планируют лечиться, опираясь на повышенные риски

к тому или иному заболеванию. По выбранному направлению государство при наступлении страхового случая оплатит только 80% стоимости лечения. По другим направлениям программы участники получают помощь исключительно на платной основе. Основной причиной реформы программы является стремление сократить государственные расходы в связи со значительным дефицитом бюджета США. Фармацевтическое лобби в это время развязало широкомасштабную кампанию по принятию нормы, согласно которой значительно расширился спектр препаратов, включенных в выбранное страховое направление. Компании, таким образом, стремились расширить обязательства государства по закупкам препаратов в независимости от их стоимости. Если бы кампания увенчалась успехом, доход для фармацевтической отрасли составил бы \$90 млрд в год. Учитывая, что фармацевты затратили на кампанию в общей сложности \$116 млн, рентабельность лоббизма составила бы в случае успеха 77 500%. Однако президентская программа была принята в изначальном виде без изменений, таким образом, фармацевтической отрасли не удалось достигнуть запланированной цели [29; 30].

Российский опыт

К 2005 году игровая отрасль в России институализировалась, в ней оформились четыре компании-лидера, которые вели активную региональную экспансию, имели возможность привлекать существенное финансирование, а также пользоваться поддержкой федеральных и региональных властей.

Олигополии всегда склонны к сговору. В области законодательного лоббирования происходит это всегда по одной классической схеме: под лозунгами «развития цивилизованного рынка» вводятся существенные требования к ведению бизнеса в стране, которым не могут соответствовать более слабые конкуренты. В итоге они либо продают свои активы с существенным дисконтом, либо уходят с рынка. Именно исходя из этой логики, 16 сентября 2005 года в Государственную Думу был внесен законопроект «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и пари» [13].

Авторы законодательной инициативы - группа депутатов во главе с председателем экономического комитета Госдумы, депутатом Валерием Драгановым. Согласно законопроекту, вводится банковская гарантия - не менее 300 млн руб. и наличие собственного капитала в размере не менее 150 млн руб.; минимальная площадь игрового зала казино устанавливается не менее 800 кв. м, а зала игровых автоматов - 80 кв. м. Но, главное, у организатора игорного заведения с использованием игровых автоматов должно быть не менее 25 залов и не менее 1000 игровых автоматов в собственности. По сути, речь идет об укрупнении игорного бизнеса, выдержать которое смогут только мощные игровые сети, к которым относятся крупные федеральные игроки.

В поддержку лоббистской кампании была организована пропагандистская кампания в СМИ. 8 февраля 2006 года Валерий Драганов заявил газете «Московский Комсомолец»: «Обещаю вам в течение полугода вместе с коллегами-депутатами принять закон, который не просто ограничит, а ликвидирует мелкие, разрозненные, находящиеся в антисанитарном состоянии подобные заведения. “Игорное дно” должно исчезнуть, а крупные заведения — остаться...» [28, с. 8].

Однако, несмотря на заявления депутата, 9 февраля 2006 года в Госдуму поступило письмо за подписью главы государственного правового управления (ГПУ) Президента РФ Ларисы Брычевой с разгромным отзывом на законопроект. Брычева рекомендовала депутатам отложить рассмотрение документа, так как, по мнению специалистов ГПУ, он ориентирован исключительно на интересы крупного бизнеса. Не нашла понимание инициатива Драганова и у ряда депутатов в руководстве фракции «Единая Россия», которая в лице депутата Владимира Пехтина начала противодействовать его принятию. Именно в то время по Думе активно ходили слухи, что Пехтина привлекли на свою сторону представители небольших игорных сетей, которые не соответствовали требованиям нового закона.

В итоге вопрос стал носить настолько конфликтный характер, что обсуждался на совещании у главы администрации президента (Дмитрия Медведева), на котором было принято решение не подыгрывать ни одной, ни другой стороне, а именно: запретить игорный бизнес в России, за исключением специально созданных игорных зон.

Не будь на тот момент главой администрации президента будущий президент России (Дмитрий Медведев), игорное лобби могло бы взять реванш в течение полутора лет. Что оно, собственно, и пыталось делать через всевозможные инструменты лоббирования: от письма президента РСПП Александра Шохина на имя министра финансов Алексея Кудрина (игорный бизнес курирует Минфин) с просьбой смягчить закон, до организованных акций протеста населения в игорных зонах. Медведев при всем желании не мог поменять решение - это могли воспринять как политическую слабость, что ударило бы по его имиджу во время предвыборной кампании. Получается, игорный бизнес попал под раздачу в игре с более высокими ставками.

Выводы

Несмотря на институционализацию отрасли профессионального лоббирования за последние десять лет, которая заключается в создании и развитии корпоративных подразделений по связям с ОГВ, наличие лоббистских фирм и профильных ассоциаций (ведущих относительно прозрачную деятельность, избегающих коррупционных или этических конфликтов), до сегодняшнего момента экономическая теория избегала оценки их деятельности. Таким образом, в России на практике инвестирование в подобного рода направления делается, скорее, «по наитию» и зависит, прежде всего, от отношения к нему высшего руководства компании (в том числе позиции зарубежного головного офиса, если речь идет о зарубежной компании),

авторитета руководителя по связям с ОГВ компании, критичности (остроты) отношений с российскими ОГВ и других факторов. Кроме того, как свидетельствуют наши исследования, в преобладающем большинстве известных нам департаментов по связям с ОГВ не проводится последующая экономическая оценка подобного рода вложений (или последствий отказа от вложений), рентабельности успешных (или неуспешных) лоббистских кампаний, эффективности работы нанятого профессионального консультанта или ассоциации. Отчасти это происходит в силу еще неразвитости данной отрасли в России, которой, по нашим оценкам, чуть более десяти лет.

В рамках данной работы нами был рассмотрен лоббизм с точки зрения экономической парадигмы, как *деятельность уполномоченных сотрудников корпораций или лоббистских фирм и профессиональных ассоциаций, представляющих интересы данных структур. Цель этой деятельности сводится к повышению интегральной прибыльности и служит обеспечению устойчивого развития бизнеса за счет выстраивания долгосрочной, комфортной, предсказуемой системы взаимоотношений с профильными для компании политическими стейкхолдерами федерального и регионального уровня.*

Отталкиваясь от данного концептуального подхода, нами была разработана экономическая теория лоббизма, позволяющая всесторонне раскрыть данное явление с точки зрения экономической парадигмы. В частности, нами были получены следующие результаты:

1. показана экономическая природа участия организаций в лоббистских проектах (кампаниях), успешная реализация которых сопровождается значительным объемом плохо прогнозируемых рисков. Однако, как показали расчеты, рентабельность некоторых из них может превышать затраты в десятки и сотни раз;
2. осуществлен анализ влияния лоббизма на доходы компании, типологизированы основные направления деятельности лоббистов относительно увеличения доходности компании;
3. осуществлен анализ влияния лоббизма на сокращение расходов компании (связанные с административными издержками), типологизированы основные направления деятельности лоббистов относительно сокращения расходов компании;
4. на основании прикладных исследований приведена структура расходов организаций на лоббистскую функцию в современной России. На основании этих данных впервые приведена количественная оценка отрасли профессионального лоббирования в России.

Список литературы

1. Бештоева З. Л. Бизнес-лоббирование как функция менеджмента: дисс. ... канд. эконом. наук. М., 2005. 132 с.
2. Григор Г. Э. Использование лоббизма в реализации экономических интересов предприятия: дисс. канд. эконом. наук. М., 2004. 134 с.
3. Евсеев В. А., Барсукова С. Ю. Основы организации работы с органами власти / под ред. А. Е. Дынина. М., 2006. 56 с.
4. Козбаненко В. А. Государственное управление: основы теории и организации: учебник: в 2-х т. М.: Статус, 2002. 592 с.
5. Махортов Е. А. Что такое GR? [Электронный ресурс]. URL: http://lobbying.ru/content/sections/articleid_2851_linkid_64.html (дата обращения: 18.10.2012).
6. Национальный план противодействия коррупции [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2008/08/05/plandok.html> (дата обращения: 06.09.2008).
7. О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования особенностей проведения процедур банкротства и мер по предупреждению банкротства финансовых организаций) [Электронный ресурс]: проект Федерального закона от 02.10.2008 № 100311-5. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=100311-5&02> (дата обращения: 13.11.2008).
8. О внесении изменений в статьи 19 и 33 Федерального закона «О рекламе» [Электронный ресурс]: законопроект от 05.10.2006 № 344284-4. URL: http://mfc-center.ru/?act=zp_info&n=344284-4 (дата обращения: 08.02.2007).
9. О внесении изменений в статьи 154 и 164 Части второй Налогового кодекса Российской Федерации (в части уточнения порядка определения налоговой базы по налогу на добавленную стоимость при реализации автомобилей, с момента выпуска которых прошло более трех лет) [Электронный ресурс]: законопроект от 15.02.2008 № 17590-5. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=17590-5&02> (дата обращения: 29.05.2008).
10. О внесении изменений в статью 17-2 Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (в части увеличения размера финансового обеспечения деятельности туроператоров) [Электронный ресурс]: законопроект от 07.10.2008 № 97304-5. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=97304-5&02> (дата обращения: 09.10.2010).
11. О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» [Электронный ресурс]: проект Федерального закона от 07.07.2011. URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/17350279/> (дата обращения: 07.09.2011).
12. О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» (в части установления механизма «вытеснения» мелких акционеров из общества) [Электронный ресурс]: законопроект от 25.06.2004 № 67304-4. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=67304-4&11> (дата обращения: 17.08.2010).
13. О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и пари [Электронный ресурс]: проект Федерального закона от 16.09.2005 № 215664-4. URL: <http://vib.adib92.ru/main.mhtml?PubID=1290&Part=18> (дата обращения: 29.10.2005).

14. **О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами** [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 03.06.2009 № 103-ФЗ. URL: <http://www.rg.ru/2009/06/10/platezh-terminaly-dok.html> (дата обращения: 04.06.2009).
15. **О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 годы** [Электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460. URL: <http://www.rg.ru/2010/04/15/nacstrategiya-dok.html> (дата обращения: 18.04.2010).
16. **О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства** [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 29.04.2008 № 57-ФЗ. URL: http://www.fas.gov.ru/legislative-acts/legislative-acts_20103.html (дата обращения: 30.04.2008).
17. **Официальный отзыв на проект Федерального закона № 44016-5 «О внесении изменений в статью 2 Федерального закона “О связи”», внесенный депутатом Государственной Думы М. Л. Коробовым** [Электронный ресурс]. URL: http://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fasozd2.duma.gov.ru%2Fmain.nsf%2F%28ViewDoc%29%3FOpenAgent%26arhiv%2Fa_dz_5.nsf%2FByID%263B8A68F963E9F241C3257894002E52EE&ei=ULGHUlbXDZCSswaP64DIDQ&usq=AFQjCNHDirmetKE2YB4XrZonVkl4OfSwA&cad=rctj (дата обращения: 27.09.2012).
18. **Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении дополнения в статью 154 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»** [Электронный ресурс]. URL: [asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(ViewDoc\)?OpenAgent&arhiv/a_dz_5.nsf/ByID&E1B251775453D4EC32573F30035FCCA](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&arhiv/a_dz_5.nsf/ByID&E1B251775453D4EC32573F30035FCCA) (дата обращения: 29.10.2008).
19. **Правила игры** // Коммерсантъ. 2006. 15 февраля.
20. **Саватеев А. В.** Моделирование коррупции и лоббирования в переходных экономиках: дисс. ... канд. экон. наук. М., 2003. 114 с.
21. **Стенограмма заседания Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 16.07.2010** // Бюллетень № 176 (1149). Ч. 1. С. 9-58.
22. **Толстых П. А.** Корпоративный лоббизм (в интересах компании *Gallery Group*) [Электронный ресурс]. URL: http://lobbying.ru/notices_archive.php?id=655&page=all (дата обращения: 18.09.2012).
23. **Толстых П. А.** Рейтинг лучших GR-специалистов России. М., 2008-2011. Вып. 1-3. 120 с.
24. **Толстых П. А.** Упорство на \$3 млрд [Электронный ресурс] // *ForbesRussia.ru*. 2010. 26 июля. URL: <http://www.forbes.ru/ekonomika-column/vlast/53542-uporstvo-na-3-mlrd> (дата обращения: 26.07.2010).
25. **Толстых П. А.** Фармацевты против табачников // *Бизнес и власть*. 2011. 26 апреля.
26. **«Тройка» нашла союзника** [Электронный ресурс]. URL: <http://www.comnews.ru/node/39235> (дата обращения: 30.07.2010).
27. **ФАС против существенности** [Электронный ресурс]. URL: <http://tlt.ru/articles.php?n=1929796> (дата обращения: 14.09.2010).
28. **Шестоперова Ю.** Кому грозят драгановские законы? // *Московский комсомолец*. 2006. 8 февраля.
29. **Big Pharma Gets 77,500% Return on Lobbying Investment** [Электронный ресурс]. URL: <http://unitedrepublic.org/2012/big-pharma-gets-77500-return-on-lobbying-investment> (дата обращения: 09.08.2012).
30. **Medicare (United States)** [Электронный ресурс]. URL: http://en.wikipedia.org/wiki/Medicare_%28United_States%29 (дата обращения: 09.08.2012).
31. **Raquel A., Susan S., Stephen M.** Measuring Rates of Return for Lobbying Expenditures: an Empirical Analysis under the American Jobs Creation Act [Электронный ресурс]. URL: papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID1375082_code372233.pdf?abstractid=1375082&mirid=1 (дата обращения: 08.08.2012).
32. **Rosenbaum D. E.** Selling Favors Is Allowed. Just Follow the Rules // *New York Times*. 1997. February 9.
33. **Total Costs of Lobbying Activities in the USA** [Электронный ресурс]. URL: www.opensecrets.com (дата обращения: 16.08.2012).

POLITICAL-ECONOMIC THEORY OF LOBBYING

Pavel Aleksandrovich Tolstykh, Ph. D. in Political Science
Department of Integrated Communications
National Research University “Higher School of Economics”
7443421@gmail.com

The author considers lobbying in terms of economic paradigm, understands lobbying as an activity of the specifically authorized employees of corporations, as well as lobbying firms and professional associations representing their interests, shows that this activity is aimed at improving integrated profitability and sustainable business development by creating a long-term, comfort, predictable system of relationships with the political stakeholders of federal and regional levels that are the main ones for a company, and conducts a profound analysis of the economic conceptions of lobbying function.

Key words and phrases: lobbying; “civilized lobbying”; corruption; conception of hidden bribery; bundling.