■ СОДЕРЖАНИЕ

	ABTOPA	
	ЕДЕНИЕ	
IIP		25
■ TOM	1 / ТЕОРИЯ ЛОББИЗМА	27
ГЛАВ	А 1 / ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ИНСТИТУТА ЛОББИЗМА	29
§1	«Интерес» как базовая категория в раскрытии явления лоббизма	29
§2	Фундаментальные теоретические подходы к явлению лоббизма	35
	Теория групп и лоббизм	36
	Плюралистическая теория и лоббизм	
	Теория элит и лоббизм	
	Неомарксистская теория и лоббизм	
	Корпоративистская теория и лоббизм	
	Теория политических сетей и лоббизм	
	Концепция политического клиентелизма и лоббизм	
	Теория общественного выбора и лоббизм	
	Теория государственной бюрократии и лоббизмТеория политической ренты и лоббизм	
8.7	пеория политической ренты и лообизм Происхождение термина «лоббизм»	
	происхождение термина «лоооизм»	/4
94	современный понятийный аппарат профессионального лобоирования. сравнительный анализ международного терминологического аппарата	76
	Лобби: подходы к определению	
	Лоббизм и лоббирование	
	Government Relations (GR)	
	Public Affairs (PA)	
	Advocacy	84
ГПΛР	А 2 / СОДЕРЖАТЕЛЬНЫЙ СТАТУС ЛОББИЗМА:	
KOHL	А 27 СОДЕРЖАТЕЛЬНЫЙ СТАТУС ЛОВВИЗМА. ЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ СУЩНОСТИ ЯВЛЕНИЯ	86
§1	Лоббизм как коррупционная технология	87
	Лоббизм как информирование	
	Информация, связанная с подготовкой документа (решения),	
	в разработке которого принимает участие политический стейкхолдер	
	Информация, связанная с предпочтениями избирателей	111
ГЛАВ	А 3 / СУБЪЕКТНЫЙ СТАТУС ЛОББИЗМА	114
§1	Соотнесение групп интересов (влияния) и субъектов лоббизма: общее и отличное	114
§2	Функциональный и организационный подходы к субъектному статусу лоббизма	120
§3	Индивидуальный и институциональный подходы к субъектному статусу лоббизма	127

§4	Нормативный подход к субъектному статусу лоббизма	.131
§5	Субъектный статус лоббизма и Government Relations	.134
§6	Ключевые выводы	.140
ГЛАВ	А 4 / ОБЪЕКТНЫЙ СТАТУС ЛОББИЗМА	.143
§1	Широкий и ограниченный подходы к объектному статусу лоббизма	.144
§2	Узкий подход к объектному статусу лоббизма	.148
§3	Нормативный подход к объектному статусу лоббизма	
§4	«Теория стейкхолдеров»: подход к объектному статусу лоббизма с точки зрения теории менеджмента	
§ 5	Ключевые выводы	
	А 5 / КЛЮЧЕВЫЕ ТЕОРИИ ЛОББИЗМА И ОТРАЖЕНИЕ ЯВЛЕНИЯ ЛОББИЗМА ИАНИТАРНЫХ ДИСЦИПЛИНАХ	.161
§1	Экономическая теория лоббизма	.161
	Экономическая природа инвестиций в лоббистскую функцию	.164
	Структура затрат компании на лоббизм в России	.174
	Участие организации в лоббистской кампании (лоббистском проекте): оценка рисков	.177
	Оценка экономической эффективности	.182
	Заключение	.199
§2	Психологическая теория лоббизма	.201
	Психологический портрет политического стейкхолдера	.202
	Фундаментальные ценности бюрократии	.203
	Фундаментальные ценности публичных политиков	
	Концепция «психологического влияния» и лоббизм	
	Теории «социального обмена» и лоббизм (на основании постулатов Джорджа Хоманса)	.227
	Теория «законодательного субсидирования» Ричарда Холла: анализ	
	психологии взаимодействия лоббиста и политического стейкхолдера	
	Психологический анализ технологий лоббизма	
	Обобщенная модель психологического взаимодействия лоббиста и политического стейкхолдера	.247
	Заключение и ключевые выводы	.258
§3	Государственно-управленческая теория лоббизма	.259
	Виды государственно-управленческих решений и их значение для лоббиста	.262
	Индивидуальные (единоличные) и коллегиальные решения	.263
	Политические и административные решения	.265
	Полномочия государственных органов и должностных лиц и их значение в работе лоббиста	.266
	Акты государственных органов как результат государственно-управленческого (-их) решения (-ий)	. 269
	Ключевые этапы закрепления государственно-управленческих решений	.270
§4	Формально-правовой подход к лоббизму: межюрисдикционный сравнительный анализ	.281
	США	.283
	Канада	.291
	Европейский Союз	.293
	Литва	.294
	Польша	.296
	Венгрия	.296
	Тайвань	.297
	Австралия	.297

	Опыт стран постсоветского пространства	298
	Заключение	302
ГЛАВ	А 6 / КЛАССИФИКАЦИЯ ЛОББИЗМА	304
§1	Классификация по субъекту лоббирования	304
	Коммерческие (экономические) субъекты лоббирования.	
	Некоммерческие или общественно-политические субъекты лоббирования	
	Смешанные субъекты лоббирования	
§2	Классификация по объекту лоббирования	
	Классификация по предмету лоббирования	
	Классификация по методу лоббирования	
	лючительные выводы по тому $1\dots$	
част	2 / ПРАКТИКА ЛОББИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	
(T 0	ЛОББИРУЕТ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ	325
ГЛАВ	А 1 / КОММЕРЧЕСКИЕ ЛОББИСТЫ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРЕДСТАВИТЕЛИ,	
4HTE	РЕСЫ И КАНАЛЫ ВЛИЯНИЯ	328
§1	Корпоративные лоббисты: формирование института Government Relations (GR) в современной России.	328
	История появления и развития департаментов по взаимодействию	
	с органами государственной власти в России	
	Состояние GR в корпоративном управлении в современной России	
	Виды департаментов по взаимодействию с органами государственной власти	332
	Роль и место департамента по взаимодействию с органами государственной власти в организационной структуре современных российских корпораций	333
	Основные задачи и функции департамента по взаимодействию	
	с органами государственной власти в современной корпорации	336
	Основные внутренние документы, регламентирующие деятельность департамента	7.11
	по взаимодействию с органами государственной власти	
	Оценка эффективности работы департамента по взаимодействию с органами государственной власти.	
	Компетенция и уровень компенсации GR-специалистов.	
6.2	Пример успешного корпоративного лоббизма	340
92	Отраслевые лоббисты в ключевых секторах российской экономики: институциональные представители, интересы и объекты влияния	350
	Предпосылки формирования отраслевого лобби	
	Классификация отраслевого лоббирования.	
	Газовая отрасль	
	Общая характеристика	
	Субъекты корпоративного лоббизма	
	Профессиональные организации	
	Профессиональные организации	
	Краткая карта политических стеикхолдеров Краткая характеристика отраслевого лоббирования	
	Краткая характеристика отраслевого лосоопрования	
	Примеры лоббистских кампаний	
	Tiphinepoi neconicienni narinanni	

Нефтяная отрасль	381
Общая характеристика	
Субъекты корпоративного лоббизма	381
Профессиональные организации	385
Краткая карта политических стейкхолдеров	386
Краткая характеристика отраслевого лоббирования	389
Ключевые предметы лоббизма в органах публичной власти	390
Примеры лоббистских кампаний	421
Металлургическая отрасль	427
Общая характеристика	
Субъекты корпоративного лоббизма	
Профессиональные организации	
Краткая характеристика отраслевого лоббирования	436
Примеры лоббистских кампаний	
Фармацевтическая отрасль	
Общая характеристика	
Субъекты корпоративного лоббизма	
,	
Ключевые предметы лоббизма в органах публичной власти	
Примеры лоббистских кампаний	
Аграрная отрасль	
Общая характеристика	
Субъекты корпоративного лоббизма	
,	
Краткая карта политических стейкхолдеров	
Примеры лоббистских кампаний	
Телекоммуникационная отрасль	
Общая характеристика	
Субъекты корпоративного лоббизма	
Профессиональные организации	
Краткая карта политических стейкхолдеров	
Краткая характеристика отраслевого лоббирования	
Ключевые предметы лоббизма в органах публичной власти	
Примеры лоббистских кампаний	
Автомобилестроительная отрасль.	
Общая характеристика	
Субъекты корпоративного лоббизма	
Профессиональные организации	
Профессиональные организации Краткая карта политических стейкхолдеров	
Краткая характеристика отраслевого лоббирования	
краткая ларактеристика отрастевого лоооирования	

	Ключевые предметы лоббизма в органах публичной власти	
	Примеры лоббистских кампаний	
	Табачная отрасль	
	Общая характеристика	
	Субъекты корпоративного лоббизма	564
	Профессиональные организации	566
	Краткая карта политических стейкхолдеров	
	Краткая характеристика отраслевого лоббирования	569
	Ключевые предметы лоббизма в органах публичной власти	571
	Примеры лоббистских кампаний	572
	Пивная отрасль	577
	Общая характеристика	577
	Субъекты корпоративного лоббизма	578
	Профессиональные организации	579
	Краткая карта политических стейкхолдеров	579
	Краткая характеристика отраслевого лоббирования	582
	Ключевые предметы лоббизма в органах публичной власти	588
	Примеры лоббистских кампаний	589
§3	Макролоббисты: лоббизм крупнейших общероссийских бизнес-объединений	596
	Торгово-промышленная палата Российской Федерации (ТПП)	597
	Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП)	612
	Общероссийская общественная организация «Деловая Россия»	626
	Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ»	638
ГЛАВ	А 2 / НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ЛОББИСТЫ	649
§1	Религиозные организации	649
	РПЦ: структура и современное состояние	
	Предмет лоббизма РПЦ	
	Краткая карта политических стейкхолдеров религиозного лобби	
	Примеры религиозного лоббизма РПЦ	
§2	Профсоюзы	
	Субъекты профсоюзного лоббизма	
§3	Экологические организации.	
	Субъекты экологического лоббизма	
	Краткая карта политических стейкхолдеров экологического лобби	
	Примеры лоббистской деятельности экологических организаций в России	
ξ4	Общества защиты прав пенсионеров, ветеранов, инвалидов / пациентские	
٥.	организации	757
	Пенсионеры	
	Ветераны	
	Инвалиды	
	Пашиентские организации	781

§5	Общества защиты прав потребителей	789
	Наиболее заметные представители потребительского лобби	789
	Объекты воздействия потребительского лобби	792
	Предмет лоббизма потребительских организаций	794
	Лоббистские потребительские организации	797
ГЛАВ	ВА 3 / ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ КОНСУЛЬТАНТЫ НА РЫНКЕ ЛОББИСТСКИХ УСЛУГ	809
§1	Лоббистская фирма: формирование института профессиональных консультантов на рынке лоббистских услуг в Российской Федерации	809
§2	Текущее состояние рынка услуг в области профессионального лоббирования в России	810
§3	Этапы формирования рынка услуг в области профессионального лоббирования в России	811
§4	Лоббистские фирмы в России	814
§ 5	Заказчики услуг в области связей с органами государственной власти	
§6	Другие участники рынка профессиональных услуг по связям с государственными органами	
§7	Типичные услуги в области GR-консалтинга в России	
§8	Оплата услуг лоббистских компаний в России	
§9	Лоббистские фирмы в США	
-		
ГЛАВ ПРЕД	А 4 / ИНОСТРАННЫЕ ЛОББИСТЫ В РОССИИ И ИХ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ДСТАВИТЕЛИ	828
ξ1	Понятийный аппарат	828
	Субъекты иностранного лоббизма	
	Краткая карта политических стейкхолдеров	
YAC.	ТЬ 2 / ОБЪЕКТ ЛОББИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:	0.47
ΙДΕ	ЛОББИРУЮТ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ	847
ГЛАВ	ВА 1 / ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСОБЕННОСТИ	
ПРИН	НЯТИЯ И ЗАКРЕПЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ.	
ЛОБЕ	БИЗМ НА УРОВНЕ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	849
§1	Указы и распоряжения Президента Российской Федерации: процедура инициирования, согласования и принятия	251
82	Лоббизм указов и распоряжений Президента Российской Федерации	
§3	Поручения и Указания Президента Российской Федерации: процедура принятия, исполнения	
83	поручения и Указания президента Россииской Федерации: процедура принятия, исполнения и контроля	867
§4	Лоббизм поручений и указаний Президента Российской Федерации	871
	Поручения Президента	871
	Указания Президента России	
§ 5	Президент Российской Федерации и законодательный процесс	887
	Участие Президента Российской федерации в законотворческом процессе и лоббизмм	
ГЛАВ	ВА 2 / АДМИНИСТРАЦИЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСОБЕННОСТИ НЯТИЯ И ЗАКРЕПЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ.	
	НЯТИЯ И ЗАКРЕПЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИИ. 5ИЗМ НА УРОВНЕ АДМИНИСТРАЦИИ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	895
	Наиболее важные документы Администрации Президента Российской Федерации:	
λŢ	особенности их инициирования и примеры лоббизма	896
	Властно-распорядительные документы Администрации Президента для оформления решений	

	по оперативным, организационным, кадровым и другим вопросам	896
	Доклады должностных лиц Администрации на имя Президента Российской Федерации	897
	Внешние письма должностных лиц Администрации представителям других ветвей власти	898
	Внутренние письма должностных лиц Администрации подготовленные в ее подразделениях	924
	Внешние письма должностных лиц Администрации в поддержку тех или иных компаний и организаций	933
ГЛАВ	АЗ/ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСОБЕННОСТИ	
ПРИН	НЯТИЯ И ЗАКРЕПЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ.	
ЛОБЕ	БИЗМ НА УРОВНЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	936
§1	Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации: процедура инициирования, согласования и принятия	937
§2	лоббизм постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации.	
	Ключевые направления лоббистской активности на данном уровне власти	945
§3	Поручения и указания Правительства Российской Федерации: особенности инициирования, исполнения и контроля	963
§4		
	Правительство Российской Федерации и законодательный процесс	
33	правительство госсийской Федерации и законодательный процесс	701
ГЛАВ	А 4 / АППАРАТ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСОБЕННОСТИ	
ПРИН	НЯТИЯ И ЗАКРЕПЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ.	
ЛОБЕ	БИЗМ НА УРОВНЕ АППАРАТА ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	996
§1	Участие Аппарата Правительства при разработке наиболее важных государственных документов	999
	Участие Аппарата Правительства в подготовке и оформлении проектов актов Президента Российской Федерации	999
	Участие Аппарата Правительства в подготовке и оформлении проектов актов Правительства	
	Участие Аппарата Правительства в подготовке и оформлении проектов резолюций Председателя Правительства, заместителей Председателя Правительства по рассмотренным документам	
	Участие Аппарата Правительства в законодательном процессе	
	Участие Аппарата правительства в законодательном процессе	1004
	и Президиума Правительства в подготовке материалов к заседаниям ггравительства ———————————————————————————————————	1005
	Участие Аппарата Правительства в оформлении решений, принятых на совещаниях, проводимых Председателем Правительства, заместителями Председателя Правительства	
	и заместителем Председателя Правительства — руководителем Аппарата Правительства	1006
	Участие Аппарата Правительства в подготовке ответов на парламентские запросы	
	и обращения, а также на запросы и обращения членов Совета Федерации и депутатов	1007
	Государственной Думы	.1007
	лоооизм на уровне Аппарата правительства Россииской Федерации: примеры и ключевые направления деятельности	1008
ГЛАВ	А 5 / ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ОСОБЕННОСТИ	
ПРИН	НЯТИЯ И ЗАКРЕПЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ. ЛОББИЗМ РОВНЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ	1021
§1	Общий алгоритм принятия нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти	1023
	Инициирование проекта нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной	402-
	власти	
	Подготовка нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти	1024
	Государственная регистрация нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти	1070
	NCHOMINICADION DACIN	TOOU

§2	Лоббизм нормативных и ненормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: примеры и особенности	1033
	Лоббизм нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти	1033
ПРИН	А 6 / ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСОБЕННОСТИ НЯТИЯ И ЗАКРЕПЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ. БИЗМ НА УРОВНЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	1056
§1	Проекты федеральных законов Российской Федерации: особенности их инициации, согласования и принятия	1058
§2	Законодательный и бюджетный лоббизм на уровне Государственной Думы, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации	1074
§3	Наиболее важные документы Федерального Собрания Российской Федерации: процедура разработки, инициирования и принятия	1098
§4	Лоббизм наиболее важных документов Федерального Собрания Российской Федерации: примеры и особенности	1106
§ 5	Документы, инициируемые непосредственно членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы (депутатский запрос и обращение): порядок подготовки и отправления	1121
§6	Депутатские запросы и обращения как инструмент лоббизма: типологизация и примеры	1127
ПРИ.	ложения	1153
	Приложение 1. Положение о Департаменте по взаимодействию с органами государственной власти крупной нефтегазовой корпорации	1154
	Приложение 2. Образец распределения функциональных обязанностей сотрудников Департамента по взаимодействию с органами государственной власти крупной нефтегазовой компании России	1170
	Приложение 3. Должностная инструкция и Перечень профессиональных знаний и навыков менеджера Департамента по взаимодействию с органами государственной власти крупной нефтегазовой компании России	1172
	Приложение 4. Пример Приказа об организации работы по рассмотрению законопроектов ПАО «Газпром».	
	Приложение 5. Пример Программы подготовки и реализации законотворческих предложений ПАО «Нефтяная компания "Лукойл"» на 2016 год	1177
	Приложение 6. Пример письма концерна «Шелл» с просьбой о встрече с заместителем Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковичем	1183
	Приложение 7. Пример договора с лоббистской фирмой на оказание консультационных услуг (ритейнер + часовые ставки)	1184
	ОФЕССИОНАЛЬНЫЙ СЛОВАРЬ ЛОББИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	
	АВТОРЕ	

Выход книги был бы невозможен без тепла Аллы Семеновны Фалиной и терпения моей семьи.

Именно им я и посвящаю настоящее издание

OT ABTOPA

Научный базис этой книги сформирован на кафедрах «Теории и практики взаимодействия бизнеса и власти» НИУ «Высшая школа экономики» и «Политологии и политического управления» Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС) при защите автором кандидатской диссертации. Автор адресует слова благодарности всем сотрудникам и преподавателям данных кафедр, но в первую очередь их заведующим, доктору экономических наук **Александру Николаевичу Шохину**, а также доктору политических наук, профессору **Олегу Федоровичу Шаброву**.

Ключевые разделы данного издания были апробированы в ведущих академических центрах России, но прежде всего в НИУ ВШЭ и РАНХиГС, в которых автор более десяти лет читает лекции и проводит мастер-классы для слушателей МВА и МРА по теории и практике лоббизма. Автор выражает огромную признательность директору Института коммуникационного менеджмента НИУ ВШЭ профессору Валентине Николаевне Кириллиной, а также директору Научно-образовательного центра программ МРА Института государственной службы и управления РАНХиГС Елизавете Витальевне Степаненко.

Практический базис книги сформирован в «Центре по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти», ведущей российской компании, уже более десяти лет оказывающей поддержку российским и западным корпорациям, а также лучшим отраслевым ассоциациям при взаимодействии с федеральными органами государственной власти. Систематизация этой консультационной практики, а также многочисленные кейсы, лоббистские кампании, корпоративные, отраслевые и государственные документы составили прикладную основу настоящего издания. Автор искренне признателен руководству и сотрудникам департаментов по связям с органами государственной власти крупнейших российских и западных корпораций, а также представителям бизнес-ассоциаций и лоббистских фирм за многогранную поддержку и помощь при написании данной книги. Из-за значительного числа контактов автор не может назвать всех, но, оглядываясь назад, искренне благодарит:

- в газовой отрасли России: ПАО «Газпром» и др.;
- в нефтяной отрасли России: ПАО «Газпром нефть», ПАО «НК "Роснефть"», ТНК-ВР и др.;
- в нефтехимической отрасли России: ПАО «СИБУР Холдинг», «ЕвроХим» и др.;
- в металлургической отрасли России: ПАО «ГМК "Норильский никель"», ОК «РУСАЛ» и др.;

14 от автора

• в фармацевтической отрасли России: «Bayer», Abbott Россия, «Новартис», «Pfizer » и др.;

- в телекоммуникационной отрасли России: Altimo, ПАО «ВымпелКом», ПАО «МТС» и др.;
- в автомобильной отрасли России: Mercedes-Benz, Toyota, Hyundai Motor и др.;
- в отрасли FMCG: The Coca-Cola Company, HEINEKEN, «Филип Моррис Интернэшнл», Anadolu Efes, Japan Tobacco International, «БАТ Россия» и др.

Автор не может не адресовать слова благодарности также всем действующим и бывшим сотрудникам и партнерам компании «Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти», однако особое место в его памяти занимают прекрасный организатор Константин Парфенов, отличный менеджер Сергей Альбицкий, умнейший аналитик Евгений Махортов, лучший менеджер по продажам Екатерина Петрова, замечательный помощник Евгения Дорина.

Огромное спасибо за дружеское участие лучшим российским ученым в области изучения групп интересов и лоббизма: доктору политических наук **Александру Паврозу** (Санкт-Петербургский государственный университет) и PhD **Сергею Костяеву** (Ратгерский университет).

Москва, 2 февраля 2018 г.

■ВВЕДЕНИЕ

Лоббизм — одна из самых сложных для изучения тем в гуманитарной науке. Объясняется это тем, что процесс выработки государственных решений через призму влияния на него различных социальных групп закрыт от общественного контроля, не существует до сих пор и адекватного научного инструментария оценки и анализа данного явления. Несмотря на то что за последние десять лет специалисты, благодаря внедренным элементам «электронного правительства», получили возможность определенного контроля за принятием государственных решений, огромный пласт корпоративных, отраслевых и государственных документов, проливающих свет на подноготную политического влияния, находится вне общественного доступа. Также в отличие от ряда стран современного мира, в которых работа лоббистов относительно прозрачна (например, в США можно детально изучить, сколько внешних и внутренних лоббистов у той или иной организации, какова их оплата и цели найма и пр.), в России до сих пор не принято законодательство о регулировании лоббистской деятельности, что в итоге лишает общество понимания о данном виде профессиональной деятельности, создавая значительное число слухов и домыслов.

В Москве — центре концентрации политической власти России — в настоящее время профессиональный лоббизм де-факто занял свою окологосударственную нишу. Так, практикой по влиянию на разрабатываемые государственные решения здесь систематически занимаются несколько тысяч человек — это прежде всего сотрудники деловых ассоциаций, менеджеры департаментов по связям с органами государственной власти крупнейших российских и зарубежных корпораций (которые присутствуют в преобладающем большинстве из них), специалисты лоббистских и юридических фирм, а также представители некоммерческого лоббирования, многие из которых, стоит признать, по уровню профессионализма, активности и располагаемого бюджета вполне сопоставимы с наиболее заметными представителями коммерческого лоббирования — корпоративными или отраслевыми лоббистами.

Эта работа — более чем 15-летний исследовательский труд автора по изучению теоретических и практических аспектов лоббизма как в России, так и за рубежом. Следует согласиться, что преобладающее большинство существующих в России статей и книг по тематике лоббизма написаны людьми, имеющими довольно далекое представление о данной деятельности. Серьезные практики лоббизма, имеющие понимание о процессе выработки государственных решений, опыт ведения лоббистских кампаний, соответствующую документальную фактуру, предпочитают не говорить о своей работе, а если и говорят, то в очень ограниченной ее части. Более того, не всегда практик может нормально систематизировать свои знания и доступно представить их читателю. Ученые, специализирующиеся на вопросах лоббизма, напротив,

16

обладают необходимым научным аппаратом, однако далеки от закрытой от них практической части согласования политических решений и методов лоббистского влияния. В итоге, как правило, основу для их текстов составляют публичные скандалы в СМИ, а также серии интервью с представителями государственного и корпоративного секторов, которые очевидным образом скрывают или существенно недоговаривают детали процесса.

Уникальность данного издания заключается в том, что автор имеет значительный опыт как научной и академической, так и практической деятельности в области лоббизма. Так, им написаны первые в нашей стране серьезные книги, посвященные особенностям продвижения интересов в органах государственной власти, — «Практика лоббизма в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации» (2006) и «GR. Практикум по лоббизму в России» (2007), которые получили блестящие отзывы профильных экспертов и стали в свое время незаменимым пособием для многих специалистов в области GR. С другой стороны, автор — многолетний практикующий специалист, имеющий широкую клиентуру из ключевых отраслей российской экономики, организаций всех форм собственности от государственных компаний, российских частных финансово-промышленных групп до ведущих зарубежных корпораций из США, Европейского союза, Юго-Восточной Азии. Последнее позволило ему представить и детально разобрать более 150 лоббистских кампаний, а также привести обширную, закрытую от общественности документальную фактуру государственных решений, принятых под воздействием различных групп давления.

Данная работа состоит из двух равнозначных томов.

Том 1 посвящен теории лоббизма, в нем автор систематизирует свои многолетние научные изыскания, а также представляет собственные подходы и концепции. Главные вопросы, на которые автор ищет ответы, — это в чем содержательный смысл лоббизма и каковы его родовые признаки, какие существуют фундаментальные предпосылки существования лоббизма как социальной данности, кто такие лоббисты, на чем основано их влияние и какова его степень, что в их деятельности существует такого, что представляет заметную ценность и (или) опасность для политических стейкхолдеров.

В части определения содержательного статуса лоббизма автор задается фундаментальными вопросами, что есть лоббизм по своей сути и можем ли мы вообще серьезно говорить о данном явлении как об отдельной значимой научной категории или лоббизм — это лишь красивое слово для прикрытия коррупции. В данной связи автор пытается детерминировать, на чем должны быть сконцентрированы научные исследования, на каких фундаментальных предпосылках следует строить дальнейшие модели. Пытаясь найти ответ на данный вопрос, автор после детального изучения современного международного научного опыта и собственных прикладных исследований представляет три заслуживающих внимания концептуальных

подхода к определению сущности явления лоббизма— «коррупционный», «информационный» и «субсидиарный». Общетеоретической базой первых двух концепций выступает «теория социального обмена», разработанная американским социологом Дж. Хомансом¹.

«Коррупционная модель» представляет лоббизм как обмен ресурсами между представителями органов публичной власти (обладающими властным ресурсом) и группами интересов (обладающими финансовым или социальным ресурсом). Лоббисты выступают лишь профессиональными посредниками в данных взаимоотношениях. Именно в соответствии с этой моделью так называемый цивилизованный лоббизм — это лишь прикрытие для коррупции, а некоррупционное влияние на власть, которое часто называют лоббизмом, — лишь вершина айсберга, которая настолько незначительна, что ею можно пренебречь.

«Информационная теория лоббизма» — модель, в соответствии с которой главной ценностью лоббистов во взаимоотношениях с политическими стейкхолдерами является «информация». Рассматривается гипотеза, что лоббисты обладают неким знанием, благодаря которому они могут быть убедительными, а политические стейкхолдеры в результате имеют возможность лучше и более эффективно выполнять свои обязанности, в более полной мере удовлетворять общественные интересы, принимать более взвешенные государственные решения, устраивающие различные группы влияния. Именно информация, согласно данной концепции, делает их влиятельными субъектами политической жизни.

Базовые основы «Субсидиарной теории» разработаны американским политологом Р. Холлом. Данный подход рассматривает лоббизм как своего рода субсидию за предприимчивость законодателя. В рамках теории субсидирования лоббист сначала отбирает законодателя, который уже имеет позицию и верования, подобные его же. Важно, что это не попытка изменить представления законодателя на тот или иной вопрос, это, скорее, попытка субсидировать ресурсы тех законодателей, чьи предпочтения уже разделили группы интересов. Далее лоббист предоставляет данные для формулировки законодательных предложений, представляет аргументы или иным способом помогает законодателю осуществлять самостоятельные действия по изменению содержания закона или вероятности его прохождения. В этом случае лоббист делает возможным для политика увеличить его усилия по достижению общих с «группой интересов» целей. В процессе представления подхода автор перерабатывает «субсидиарную теорию», показывая, как реализуются ее базовые принципы и в работе лоббиста, и в других ветвях власти.

Хотя стоит напомнить, что разработанная американским политологом Р. Холлом теория «законодательного субсидирования» ставит под сомнение и этот подход, низводя роль лоббистов с «партнерского уровня» (в рамках которого возможен полноценный «обмен») до уровня «обслуживающего персонала».

18

Фактически через представленные подходы проходит водораздел международного научного осмысления данного социального явления. Очевидно, что однозначный ответ на вопрос, какой из подходов превалирует в реальных отношениях между группами интересов и политическими стейкхолдерами, а также какова степень влияния каждого из подходов в системе выработки итоговых государственных решений, в том числе в различных политических системах, если и возможен, то требует глубинных эмпирических исследований, проведение которых, по понятным причинам, крайне осложнено (если вообще возможно) из-за деликатности темы и скрытности как лоббистов, так и международной бюрократии и политиков.

В процессе теоретических исследований автор определяет семь фундаментальных признаков лоббизма, которые являются неотъемлемой частью данного явления.

- 1. Частный интерес. Лоббизм это всегда реализация частных (негосударственных) интересов, при этом сами интересы могут как совпадать, так и не совпадать с государственными. Если общественный интерес это компромиссная выгода всего населения, его защитой занимается государство, то частный интерес выражают различные общественные группы (например, корпоративный интерес, отраслевой интерес, интерес феминистского или молодежного движения и пр.), а представляют в органах власти профессиональные лоббисты. Отсутствие государственно-властных полномочий у лоббиста, при этом наличие частного интереса, является причиной выраженного волеизъявления по отношению к представителю публичной власти. Именно поэтому происходит стремление изменить правовое регулирование каких-либо общественных отношений либо воспрепятствовать такому изменению.
- **2. Наличие выраженного волеизъявления** (действия, воздействия, влияния и пр.). Суть лоббизма это действие по отношению к представителю публичной власти, без действия лоббизма не существует.
- 3. Легальность. Именно через категорию легальности проходит водораздел между коррупцией и лоббизмом. Коррупция неправовое, строго наказуемое уголовное деяние, лоббизм это правовое деяние, вытекающее из конституционных прав граждан и нормативно регулируемое в ряде стран мира. Мастерство лоббиста заключается в том, чтобы, основываясь на законных методах воздействия на власть, создать нужное впечатление у принимающего решение чиновника или депутата по поводу требуемого вопроса, другого лоббизма не существует.
- 4. Наличие объекта воздействия института публичной власти. Определяющим критерием существования лоббизма является возможность властного института принимать политические (публично-властные) решения, обязательные для исполнения. Именно этот критерий определяет политическую природу данного явления. Лоббизм это всегда политическое явление,

как не существует лоббизма без политической власти, так и власти не существует без лоббизма. Лоббизм органически присущ природе власти.

- 5. Неоднородность публичных (государственных) интересов. Определяющей предпосылкой возникновения лоббизма является неоднородность публичных (государственных) интересов при выработке тех или иных политических решений. Компромисс между наиболее значимыми частными интересами и представляет государственный интерес, который достигается в процессе длительного процесса согласования и консультаций. Профессиональный лоббист, детально понимая неоднородные интересы различных государственных и общественных групп, а также формальный процесс выработки политических решений, усиливает стремление определенных общественных групп воздействовать на поведение государства с целью переориентации политики в свою пользу.
- 6. Наличие выбора. Наличие выбора у политического стейкхолдера является фундаментальным признаком лоббизма как социальной данности. Этот выбор зависит от множества факторов, продиктованных личным, корпоративным и (или) общественным интересом представителя публичной власти. Если бы у представителя публичной власти не было сомнений, какое из решений принять, то не было бы и лоббистов, которые с помощью различных средств склоняли бы его к выбору более выгодного им управленческого решения, преподнося его как наиболее оптимальное с точки зрения государства.
- 7. Официальное закрепление. Выбор политического стейкхолдера должен быть официально закреплен в виде юридического документа (закона, указа, распоряжения и пр.), который должен быть издан в установленном порядке, вступить в законную силу и привести к возникновению правовых последствий. Издание такого документа, в котором отражены интересы лоббиста, финальный результат, главная цель лоббистской кампании.

При анализе явления автор приходит к выводу, что лоббизм — это широкое интердисциплинарное явление, для точного определения которого требуется переработка ключевых парадигм гуманитарной науки, прежде всего экономики, социальной психологии, государственно-муниципального управления, государственного и административного права, прикладной политологии, менеджмента организаций и пр. В результате исследований автор разрабатывает ряд самостоятельных теорий, позволивших ему через призму различных дисциплинарных подходов раскрыть многоплановость явления лоббизма. Так, в работе представлены:

1. «Экономическая теория лоббизма», в рамках которой лоббизм рассматривается как вид рыночной сделки между представителями органов публичной

20

власти, обладающими властным ресурсом и группами интересов, обладающими финансовым, социальным, информационным и пр. ресурсами.

- 2. «Психологическая теория лоббизма», в рамках которой лоббизм рассматривается как осознанное психологическое влияние на установки, намерения, убеждения, верования политического стейкхолдера относительно содержания принимаемых им управленческих решений с целью их корректировки в интересах лоббиста. В данной теории лоббизм исследуется как психологический феномен, при этом автор представил разработанную им обобщенную матричную модель психологического взаимодействия лоббиста и политического стейкхолдера. Научной базой данной теории послужили традиционные для психологической науки «теория коммуникации», «теория социального влияния» и пр.
- 3. «Государственно-управленческая теория лоббизма», в рамках которой лоббизм рассматривается как процесс по представлению и учету интересов граждан, коммерческих и некоммерческих юридических лиц, других субъектов в разрабатываемых государственно-управленческих решениях, которые в установленном порядке закрепляются в официальных документах (в виде закона, указа, распоряжения и пр.). Научной базой данной теории послужили традиционные для данной дисциплины «теория государственной бюрократии», «теория нового государственного управления» и пр.
- 4. «Формально-правовой подход», в рамках которого автором проведен межюрисдикционный сравнительный анализ явления в основных действующих федеральных законах, регулирующих данную деятельность в мире. Лоббизм в рамках данного подхода это совокупность правовых норм, регулирующих взаимодействие граждан, коммерческих и некоммерческих юридических лиц, других субъектов с органами публичной власти с целью добиться принятия выгодного для них управленческого решения, закрепленного в официальной форме.
- 5. С точки зрения теории менеджмента лоббизм непрофильная деятельность организации, связанная с воздействием на органы публичной власти, в результате которой принимаются государственно-управленческие решения, приводящие к росту ключевых показателей экономической эффективности (рост прибыли, сокращение издержек и пр.) организации. Научной базой для данного определения послужили традиционные для менеджмента «теория фирмы», «теория стейкхолдеров» (Э. Фримана).
- 6. С точки зрения политологии лоббизм процесс по продвижению интересов негосударственных акторов в органах публичной власти с целью добиться принятия выгодного для них политического решения. Таким образом, лоббисты задействованы в распределении политической власти. Научной базой данного определения послужили традиционные для политологической

науки: теория групп (А. Бентли), теория политических сетей (Э. Гриффит), концепция политического клиентелизма, теория политической ренты и т. п.

Автор убежден, что каждая из представленных гуманитарных наук имеет свой достаточный и уникальный научный базис для раскрытия явления лоббизма. Однако только в комплексе мы получим цельный взгляд на лоббизм, уйдя от вульгарного или однобокого отношения к данному явлению.

В процессе разработки теории лоббизма автор перерабатывает наиболее дискутируемые вопросы при определении субъектного и объектного поля лоббизма. При этом им был скорректирован ряд используемых понятий, а также внедрены новые термины для описания различных типов, проявлений и классификаций лоббизма. Одним из итогов этой работы стал «Словарь профессиональных лоббистских терминов», содержащий более 160 определений, размещенный в конце настоящего издания.

Том 2 посвящен практическим аспектам деятельности профессионального лоббиста в Российской Федерации. Именно в нем автор на основе представленной в томе 1 научной базы, систематизирует свой более чем 12-летний практический лоббистский опыт работы в качестве наемного консультанта ведущих российских и зарубежных корпораций, государственных холдингов, а также профессиональных ассоциаций. Во многом инновационность данной части издания заключается в том, что впервые на основании документов систематизирована структура российского лоббизма, от утвержденных корпоративных регламентов GR-департаментов крупнейших корпораций до их годовых стратегий по политическому влиянию, от корпоративных и отраслевых обращений до документально подтвержденной реакции политических стейкходеров в интересах тех или иных игроков. При выработке итогового государственного решения наглядно показана структура межгосударственного взаимодействия, роль и вес различных государственных институтов, которые довольно часто отражают позиции конкретных групп давления.

Данный том состоит из двух равнозначных частей.

В части 1 автор проводит комплексное исследование ключевых субъектов лоббизма в России, оказывающих систематическое влияние на государственную власть в своих интересах. Данные акторы типологизированы по трем категориям — коммерческие (экономические) лоббисты, некоммерческие лоббисты и лоббистские фирмы.

К первой категории «коммерческие (экономические) лоббисты» отнесены: 1) корпорации в лице их департаментов по связям с органами государственной власти (GR-департаменты); 2) наиболее активные ассоциации ключевых отраслей российской экономики; а также 3) макролоббисты, представленные ключевыми общероссийскими бизнес-ассоциациями.

В разделе про корпорации автором детально рассмотрена структура департамента по связям с госорганами современной корпорации, обозначены ключевые

компетенции специалистов по Government Relations (GR), приведено множество наглядных примеров корпоративного лоббизма, подтвержденных внутренними корпоративными и государственными документами. В Приложении к изданию автор приводит образцы наиболее важных и профессионально составленных корпоративных документов, регламентирующих деятельность GR-департамента современной корпорации, от должностной инструкции GR-менеджера до положения о работе GR-департамента в целом. Автор имел отношение или являлся составителем некоторых из них и надеется, что данные материалы будут способствовать формированию культуры профессионального документооборота.

В отраслевом разделе автор рассматривает лоббизм в ключевых секторах российской экономики: газовой, нефтяной, металлургической, фармацевтической, аграрной, телекоммуникационной, автомобилестроительной, табачной и пивной отраслях. В каждой отрасли детально систематизированы институциональные представители, а также интересы и каналы влияния каждого из отраслевых лобби. По каждой отрасли приведены наглядные примеры документально подтвержденных лоббистских кампаний, во многих из которых автор принимал непосредственное участие. Стоит отметить, что такая полная и детальная систематизация отраслевых практик стала возможной, так как автор был погружен в реализацию лоббистских кампаний в каждой из разобранных отраслей в качестве наемного консультанта. В российской профессиональной литературе такой детальный межотраслевой срез представляется впервые.

В разделе про макролоббистов проанализирована «большая четверка» общероссийских бизнес-ассоциаций в лице Торгово-промышленной палаты России, Российского союза промышленников и предпринимателей, «Деловой России», «ОПОРЫ РОССИИ». В данном разделе показана не только структура и особенности функционирования данных общественных структур, но и приведено множество показательных примеров, когда данные организации выступали инструментом в лоббистском противостоянии корпораций при принятии тех или иных государственных решений.

В категории про коммерческий лоббизм отдельный параграф посвящен разбору иностранного коммерческого лоббизма в России, влияние которого до недавнего времени было довольно велико. В этом разделе автор детально описывает структуру коммерческого лоббизма, особенности реализации такого рода интересов, а также ключевых институциональных представителей данного лобби в России. В параграфе приводится множество внутренних документов иностранных ассоциаций при реализации ими лоббистских инициатив.

Ко второй категории отнесены крупнейшие некоммерческие группы давления в России в лице религиозных, профсоюзных и экологических организаций, а также обществ защиты прав пенсионеров, ветеранов, инвалидов / пациентские организации и общества защиты прав потребителей. В данной категории подробно рассмотрена структура некоммерческого лоббизма, особенности институционального представительства, приведено множество примеров успешно реализованных лоббистских

инициатив. На основе впервые публикуемых документов автор наглядно показывает, как наравне с крупнейшими бизнес-группами 1990-х гг. формировалось религиозное лобби, которое в лице наиболее заметного своего актора, Российской православной церкви (РПЦ), смогло принять участие в наиболее важных лоббистских проектах данного времени, которые послужили первичной финансовой базой для ее дальнейшего становления и развития. В результате в настоящее время вес, влияние и финансовые возможности РПЦ сопоставимы с наиболее яркими представителями коммерческого лоббизма.

К третьей категории отнесены профессиональные консультанты на рынке лоббистских услуг в лице лоббистских фирм, которые по контракту работают как на коммерческих, так и на некоммерческих заказчиков, представляя им услуги по продвижению их интересов в органах государственной власти. В отличие от ряда стран запада, где деятельность подобного рода организаций благодаря наличию законодательства о раскрытии лоббистской деятельности общественно контролируема и прозрачна, в России об их деятельности известно лишь узкому кругу профессионалов. В этом издании автор впервые показывает ключевые этапы формирования данной отрасли в России, описываются наиболее значимые игроки рынка, их клиенты, ключевые услуги, структура договоров и годовые заработки.

В части 2 автор проводит комплексное исследование особенностей лоббизма во всех ключевых институтах государственной власти федерального уровня: на уровне Президента Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и Федерального Собрания.

Впервые в российской научной практике приводится комплексная систематизация выработки и оформления государственно-управленческих решений на федеральном уровне в контексте реализации частного лоббистского интереса: на каждый ключевой государственный документ федерального уровня приводится не только подробный алгоритм его формального оформления и согласования, но и реализованная лоббистская кампания.

В рамках данной главы исследования автором впервые раскрывается лоббизм через разработанную и описанную им в первой части «государственно-управленческую теорию лоббизма», инновационный подход к исследованию данного явления, когда лоббизм раскрывается через систематизацию государственных актов и документов, в которых собственно юридически и закрепляется властная воля, реализуемая в итоге в интересах тех или иных групп. Такой подход, как нам представляется, не только обоснован, но и позволяет в полной мере, комплексно раскрыть явление лоббизма именно в *строгой привязке* к государственно-управленческим решениям и тем юридическим формам, через которые данные решения оформляются и закрепляются.

Автор убежден, что представленные в издании теории, подходы и концепции, а также практические алгоритмы, кейсы и кампании продвинут исследователей,

Конец ознакомительного фрагмента. Приобрести книгу можно в интернет-магазине «Электронный универс» e-Univers.ru