

УДК 351/354
ББК 65.050.2
Т52

Автор: к.п.н. Толстых Павел Александрович

Т52 GR: Полное руководство по разработке государственно-управленческих решений, теории и практике лоббирования. — Москва: Издательство «Перо», 2019. — 1246 с.

ISBN 978-5-00122-623-9

Сфера GR в силу закрытости окружена множеством слухов и домыслов. Но благодаря книге Павла Толстых вы впервые сможете ознакомиться с истинным положением дел и узнать, какова структура основных групп давления в нашей стране. В книге детально рассматриваются интересы каждой из них, представлены различные ключевые документы, подробно разобраны более 150 лоббистских кампаний в различных секторах российской экономики. Впервые на каждый ключевой государственный документ приводится не только подробный алгоритм его оформления и согласования, но и реализованная лоббистская кампания.

Эта книга на сегодняшний день является наиболее полным исследованием теоретических и практических аспектов лоббизма в России.

УДК 351/354
ББК 65.050.2

■ СОДЕРЖАНИЕ

ОТ АВТОРА.....	13
ВВЕДЕНИЕ.....	15
ПРАВОВАЯ ИНФОРМАЦИЯ.....	25

■ ТОМ 1 / ТЕОРИЯ ЛОББИЗМА27

ГЛАВА 1 / ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ИНСТИТУТА ЛОББИЗМА29

§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.....	49
Теория элит и лоббизм.....	52
Неомарксистская теория и лоббизм.....	55
Корпоративистская теория и лоббизм.....	57
Теория политических сетей и лоббизм.....	60
Концепция политического клиентелизма и лоббизм.....	64
Теория общественного выбора и лоббизм.....	66
Теория государственной бюрократии и лоббизм.....	68
Теория политической ренты и лоббизм.....	71
§3 Происхождение термина «лоббизм».....	74
§4 Современный понятийный аппарат профессионального лоббирования: сравнительный анализ международного терминологического аппарата.....	76
Лобби: подходы к определению.....	76
Лоббизм и лоббирование.....	77
Government Relations (GR).....	80
Public Affairs (PA).....	81
Advocacy.....	84

ГЛАВА 2 / СОДЕРЖАТЕЛЬНЫЙ СТАТУС ЛОББИЗМА: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ СУЩНОСТИ ЯВЛЕНИЯ.....86

§1 Лоббизм как коррупционная технология.....	87
§2 Лоббизм как информирование.....	104
Информация, связанная с подготовкой документа (решения), в разработке которого принимает участие политический стейкхолдер.....	109
Информация, связанная с предпочтениями избирателей.....	111

ГЛАВА 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
ГЛАВА 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	149
§4	«Теория стейкхолдеров»: подход к объектному статусу лоббизма с точки зрения теории менеджмента	152
§5	Ключевые выводы	153
ГЛАВА 5 / КЛЮЧЕВЫЕ ТЕОРИИ ЛОББИЗМА И ОТРАЖЕНИЕ ЯВЛЕНИЯ ЛОББИЗМА В ГУМАНИТАРНЫХ 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	209
	Концепция «психологического влияния» и лоббизм	213
	Теории «социального обмена» и лоббизм (на основании постулатов Джорджа Хоманса)	227
	Теория «законодательного субсидирования» Ричарда Холла: анализ психологии взаимодействия лоббиста и политического стейкхолдера	237
	Психологический анализ технологий лоббизма	242
	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

ГЛАВА 6 / КЛАССИФИКАЦИЯ ЛОББИЗМА 304

§1 Классификация по субъекту лоббирования	304
Коммерческие (экономические) субъекты лоббирования	305
Некоммерческие или общественно-политические субъекты лоббирования	307
Смешанные субъекты лоббирования	308
§2 Классификация по объекту лоббирования	309
§3 Классификация по предмету лоббирования	311
§4 Классификация по методу лоббирования	312
Заключительные выводы по тому 1	320

■ ТОМ 2 / ПРАКТИКА ЛОББИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 325

ЧАСТЬ 1 / СУБЪЕКТЫ ЛОББИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: КТО ЛОББИРУЕТ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ 325

ГЛАВА 1 / КОММЕРЧЕСКИЕ ЛОББИСТЫ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРЕДСТАВИТЕЛИ, ИНТЕРЕСЫ 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	329
Состояние GR в корпоративном управлении в современной России	330
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 по взаимодействию с органами государственной власти	341
Оценка эффективности работы департамента по взаимодействию с органами государственной власти	343
Компетенция и уровень компенсации GR-специалистов	345
Пример успешного корпоративного лоббизма	346
§2 Отраслевые лоббисты в ключевых секторах российской экономики: институциональные представители, интересы и объекты влияния	350
Предпосылки формирования отраслевого лобби	351
Классификация отраслевого лоббирования	353
Газовая отрасль	354
Общая характеристика	354
Субъекты корпоративного лоббизма	354
Профессиональные организации	358
Краткая карта политических стейкхолдеров	359
Краткая характеристика отраслевого лоббирования	362
Ключевые предметы лоббизма в органах публичной власти	363
Примеры лоббистских кампаний	371

Нефтяная отрасль	381
Общая характеристика	381
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	427
Субъекты корпоративного лоббизма	428
Профессиональные организации	432
Краткая карта политических стейкхолдеров	433
Краткая характеристика отраслевого лоббирования	436
Ключевые предметы лоббизма в органах публичной власти	437
Примеры лоббистских кампаний	456
Фармацевтическая отрасль	459
Общая характеристика	459
Субъекты корпоративного лоббизма	460
Профессиональные организации	466
Краткая карта политических стейкхолдеров	469
Краткая характеристика отраслевого лоббирования	472
Ключевые предметы лоббизма в органах публичной власти	473
Примеры лоббистских кампаний	499
Аграрная отрасль	506
Общая характеристика	506
Субъекты корпоративного лоббизма	507
Профессиональные организации	509
Краткая карта политических стейкхолдеров	511
Краткая характеристика отраслевого лоббирования	513
Ключевые предметы лоббизма в органах публичной власти	516
Примеры лоббистских кампаний	519
Телекоммуникационная отрасль	523
Общая характеристика	523
Субъекты корпоративного лоббизма	523
Профессиональные организации	525
Краткая карта политических стейкхолдеров	526
Краткая характеристика отраслевого лоббирования	528
Ключевые предметы лоббизма в органах публичной власти	530
Примеры лоббистских кампаний	540
Автомобилестроительная отрасль	541
Общая характеристика	541
Субъекты корпоративного лоббизма	541
Профессиональные организации	544
Краткая карта политических стейкхолдеров	545
Краткая характеристика отраслевого лоббирования	547

Ключевые предметы лоббизма в органах публичной власти.	548
Примеры лоббистских кампаний.	559
Табачная отрасль.	564
Общая характеристика.	564
Субъекты корпоративного лоббизма.	564
Профессиональные организации.	566
Краткая карта политических стейкхолдеров.	567
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
ГЛАВА 2 / НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ЛОББИСТЫ.	649
§1 Религиозные организации.	649
РПЦ: структура и современное состояние.	651
Предмет лоббизма РПЦ.	654
Краткая карта политических стейкхолдеров религиозного лобби.	674
Примеры религиозного лоббизма РПЦ.	678
§2 Профсоюзы.	701
Краткая история профсоюзного движения в России.	701
Субъекты профсоюзного лоббизма.	704
Интересы профсоюзного лобби.	717
Краткая карта политических стейкхолдеров профсоюзного лобби.	723
§3 Экологические организации.	729
Субъекты экологического лоббизма.	729
Краткая карта политических стейкхолдеров экологического лобби.	746
Примеры лоббистской деятельности экологических организаций в России.	751
§4 Общества защиты прав пенсионеров, ветеранов, инвалидов / пациентские организации.	757
Пенсионеры.	757
Ветераны.	762
Инвалиды.	766
Пациентские 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
ГЛАВА 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	819
§6	Другие участники рынка профессиональных услуг по связям с государственными органами	820
§7	Типичные услуги в области GR-консалтинга в России	821
§8	Оплата услуг лоббистских компаний в России	823
§9	Лоббистские фирмы в США	823
ГЛАВА 4 / ИНОСТРАННЫЕ ЛОББИСТЫ В РОССИИ И ИХ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ПРЕДСТАВИТЕЛИ		828
§1	Понятийный аппарат	828
§2	Субъекты иностранного лоббизма	829
§3	Краткая карта политических стейкхолдеров	845
ЧАСТЬ 2 / ОБЪЕКТ ЛОББИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ГДЕ ЛОББИРУЮТ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ		847
ГЛАВА 1 / ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСОБЕННОСТИ ПРИНЯТИЯ И ЗАКРЕПЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ. ЛОББИЗМ НА УРОВНЕ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ		849
§1	Указы и распоряжения Президента Российской Федерации: процедура инициирования, согласования и принятия	851
§2	Лоббизм указов и распоряжений Президента Российской Федерации	855
§3	Поручения и Указания Президента Российской Федерации: процедура принятия, исполнения и контроля	867
§4	Лоббизм поручений и указаний Президента Российской Федерации	871
	Поручения Президента	871
	Указания Президента России	879
§5	Президент Российской Федерации и законодательный процесс	887
§6	Участие Президента Российской Федерации в законотворческом процессе и лоббизм	893
ГЛАВА 2 / АДМИНИСТРАЦИЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСОБЕННОСТИ ПРИНЯТИЯ И ЗАКРЕПЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ. ЛОББИЗМ НА УРОВНЕ АДМИНИСТРАЦИИ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ		895
§1	Наиболее важные документы Администрации Президента Российской Федерации: 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

ГЛАВА 3 / ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСОБЕННОСТИ ПРИНЯТИЯ И ЗАКРЕПЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ.

ЛОББИЗМ 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 Лоббизм поручений и указаний Правительства Российской Федерации.	965
§5 Правительство Российской Федерации и законодательный процесс	981

ГЛАВА 4 / АППАРАТ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСОБЕННОСТИ ПРИНЯТИЯ И ЗАКРЕПЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ.

ЛОББИЗМ 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	1001
Участие Аппарата Правительства в подготовке и оформлении проектов резолюций Председателя Правительства, заместителей Председателя Правительства по рассмотренным документам.	1002
Участие Аппарата Правительства в законодательном процессе	1004
Участие Аппарата Правительства в подготовке материалов к заседаниям Правительства и Президиума Правительства	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 Государственной Думы	1007
Лоббизм на уровне Аппарата Правительства Российской Федерации: примеры и ключевые направления деятельности	1008

ГЛАВА 5 / ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ОСОБЕННОСТИ ПРИНЯТИЯ И ЗАКРЕПЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ. ЛОББИЗМ НА УРОВНЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

§1 Общий алгоритм принятия нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.	1023
Инициирование проекта нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.	1023
Подготовка нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти	1024
Государственная регистрация нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти	1030

§2 Лоббизм нормативных и ненормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: примеры и особенности	1033
Лоббизм нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.....	1033
Лоббизм ненормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.....	1042
ГЛАВА 6 / ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСОБЕННОСТИ ПРИНЯТИЯ И ЗАКРЕПЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ. ЛОББИЗМ 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
ПРИЛОЖЕНИЯ	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»	1175
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
ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЙ СЛОВАРЬ ЛОББИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	1191
ОБ АВТОРЕ	1243
О «ЦЕНТРЕ ПО ИЗУЧЕНИЮ ПРОБЛЕМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ БИЗНЕСА И ВЛАСТИ»	1244