

СОЦИАЛЬНАЯ СТРУКТУРА, СОЦИАЛЬНЫЕ ИНСТИТУТЫ И ПРОЦЕССЫ

DOI: 10.24290/1029-3736-2018-24-2-75-94

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МОДЕЛЕЙ ЛОББИЗМА: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ИЗУЧЕНИЯ ГРУПП ИНТЕРЕСОВ В ПОЛИТИКЕ

П.С. Каневский, канд. полит. наук, доц. кафедры политологии и социологии политических процессов социологического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, Ленинские горы, 1, стр. 33, Москва, Российская Федерация, 119234*

В статье рассматриваются особенности сравнительного анализа групп интересов и лоббизма. Это относительно новое направление для политической социологии и политической компаративистики, которое лишь начинает обретать теоретико-методологические очертания. Тем не менее, несмотря на то что сравнительный анализ групп интересов и лоббизма вышел за рамки американской политической науки и американистики, в научном сообществе все еще не хватает целостной дискуссии о том, на каких основаниях должны проводиться подобные исследования. Переменные для сравнительного анализа, которые предлагаются в данной работе, основаны на ревизии взглядов Габриэля Алмонда, а также на концепциях, которые используются в изучении лоббизма в последние два десятилетия. Автором показано, что подход Г. Алмонда к сравнительному анализу групп интересов и систем групп интересов не потерял актуальности, но требует актуализации в условиях современного этапа развития политических систем. В итоге в качестве базовых критериев предлагается анализ типов систем групп интересов, взаимосвязи групп интересов с типом партийной системы, интеракции групп интересов с органами исполнительной власти и бюрократией, влияния групп интересов на общественное мнение, их роли в публичной политике, процессов институционализации лоббизма, типов стратегий, используемых группами интересов во взаимодействии с органами власти. Данный набор критериев охватывает практически весь теоретико-методологический спектр сравнительных исследований групп интересов и лоббизма, которые проводятся сегодня различными учеными в разных странах. Статья нацелена на то, чтобы показать, что более всесторонний и углубленный сравнительный анализ групп интересов и лоббизма открывает новые возможности для изучения современных политических процессов, складывающихся в условиях изменения институциональной, социальной, экономической среды общества.

* Каневский Павел Сергеевич, e-mail: baggio-18@yandex.ru

Ключевые слова: группы интересов, лоббизм, лоббистские стратегии, сравнительный анализ групп интересов и лоббизма, политическая система, партийная система, гражданское общество, бюрократия, публичная политика, общественное мнение.

COMPARATIVE ANALYSIS OF LOBBYING MODELS: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS OF INTEREST GROUPS RESEARCH

Kanevskiy Pavel S., PhD in political science, Associate Professor of the Political science and sociology of Political Processes Department, Faculty of sociology, Lomonosov Moscow State University, Leninsky Gory, 1-33, Moscow, Russian Federation, 119234, e-mail: baggio-18@yandex.ru

The article examines the features of a comparative analysis of interest groups and lobbying. This is a relatively new trend for political sociology and comparative politics that only begins to gain theoretical and methodological outlines. Nevertheless, despite the fact that the comparative analysis of interest groups and lobbying has gone beyond the scope of American political science and American studies, the scientific community still lacks understanding what should be the basis of the research. The variables for comparative analysis that are proposed in this paper are based on the revision of Gabriel Almond's views, as well as on the concepts that have been used in the study of lobbyism in the last two decades. The author shows that Almond's approach to comparative analysis of interest groups and interest groups systems has not lost its acuteness, but it requires actualization in the current stage of political systems' development. As a result, the author proposes the following variables: types of interest groups systems, the interrelationship of interest groups with the party system, the interaction of interest groups with bureaucracy, the influence of interest groups on public opinion, their role in public policy, the processes of lobbying institutionalization, types of strategies used by interests groups in interaction with authorities. This set of criteria covers the most part of theoretical and methodological spectrum of comparative studies of interest groups and lobbying which are conducted by different scientists in different countries. The article aims to show that a more comprehensive and in-depth comparative analysis of interest groups and lobbying brings new opportunities for studying contemporary political processes under the conditions of changing institutional, social and economic environment of the society.

Key words: interest groups, lobbying, lobby strategies, comparative analysis of interest groups and lobbying, political system, party system, civil society, bureaucracy, public policy, public opinion.

Политический мир переживает сегодня эпоху глубинных трансформаций, которые не только меняют отношения между властвующими и подвластными, но и порождают новые вопросы о роли государства и его взаимодействии с обществом. Глобализационные процессы, сдвиги в социальной структуре, увеличивающаяся роль

рынка приводят к тому, что устоявшиеся политические теории не всегда справляются с описанием и осознанием этих процессов. Одной из главных черт современной политики становится ее многоакторность, когда привычные рамки функционирования политических систем расширяются под воздействием постоянно растущего количества внеинституциональных факторов, усложняющегося механизма взаимодействия между гражданским обществом и государством.

Одним из главных факторов, способствующих усложнению политического процесса и процесса принятия политических решений, стало развитие лоббистских отношений — деятельности групп интересов и групп давления, направленной на прямое или косвенное влияние на органы власти. С одной стороны, групповые интересы были всегда, однако никогда в истории они не определяли политический ландшафт до такой степени, как сегодня. Процесс усиления группового влияния шел разнонаправленно в разных странах, потому что везде он был встроен в национальную институциональную структуру, зависел от политических традиций, политической культуры и рыночных отношений.

В современном мире групповые интересы имеют множество форм: частные и государственные корпорации, финансовые организации, торговые и бизнес ассоциации, консалтинговые, PR и GR фирмы, СМИ, некоммерческие, благотворительные и экологические организации, профсоюзы и профессиональные ассоциации, аналитические центры, неупорядоченные группы гражданского общества. Это незаконченный перечень постоянно увеличивающихся в числе субъектов лоббизма, которые в последние три десятилетия стали одной из движущих сил политики как в развитых, так и в развивающихся государствах.

Процессы усиления роли групп интересов ставят перед научным сообществом новые задачи, в частности, необходимости более глубокого осмысления лоббизма в сравнительной перспективе. В то время как политические системы и отдельные институты, такие как партии и органы исполнительной власти, уже давно являются объектом для сравнительных исследований, группы интересов и лоббизм удивительным образом долгое время находились на втором плане. А ведь на фоне усложнения групповых интересов, их более глубокой интеграции в политический процесс, сравнение лоббистской деятельности в различных системах должно помочь понять, можем ли мы говорить о данном феномене как об универсалии, либо речь идет о множестве различных способов институционализации и развития института лоббизма и, следовательно, о различных подходах к его осмыслению.

Более того, вслед за усложнением механизма лоббизма, более комплексными стали и подходы к его изучению, активизировались дискуссии о том, какую роль должны играть различные дисциплины в анализе данного явления. Ввиду того что лоббизм с трудом поддается однозначным трактовкам, данный феномен требует не только политологического или юридического, но также социологического и поведенческого осмысления, ведь, в конечном счете, речь идет о логике групповых и межгрупповых действий, групповой динамике и складывающихся традициях взаимодействия и социального партнерства между обществом и государством. В то же время новые дилеммы возникают и с точки зрения классического институционализма, так как лоббизм все чаще выходит за пределы своих первоначальных границ — законодательной ветви власти, что традиционно считалось единственным допустимым его проявлением. Невозможно отрицать тот факт, что лоббизм сегодня направлен на исполнительные, а порой даже и судебные органы власти, что рождает споры об их допустимых социальных, политических и моральных пределах.

Например, в Соединенных Штатах активно обсуждается уже не столько предоставление большей свободы лоббистам, сколько ограничение их влияния — данная тема занимает одно из центральных мест в повестке президентских кампаний, начиная с середины 2000-х гг. Такие видные ученые, как Фрэнсис Фукуяма, открыто заявляют о том, что чрезмерно распространившиеся практики лоббизма становятся угрозой американской демократии. Казалось бы, постоянный общественный резонанс, связанный с лоббизмом, ведет к рационализации и упорядочению политического процесса, но насколько эффективна данная рационализация и как она в реальности влияет на расстановку сил в политическом процессе — вопрос для большой дискуссии. Иными словами, природу лоббизма невозможно понять без междисциплинарного взгляда на данное явление, так как в этой сфере пересекаются предметные области политической социологии, политического институционализма, экономики, юриспруденции, а в последнее время и международных отношений, так как лоббизм распространился далеко за пределы национальных границ.

Развитие нового витка дискуссии о лоббизме требуется не только самому научному сообществу, все более очевидными становятся запросы от государства, рынка и гражданского общества, так как всестороннее осмысление природы взаимодействия групп интересов и власти позволит государствам и обществам более внимательно и трезво оценивать перспективы развития лоббистских отноше-

ний, того, каким образом они влияют на политический процесс, социальные отношения и экономические процессы в обществе.

Одной из очевидных проблем, стоящих на пути создания универсального сравнительного подхода, является то, что вплоть до начала XXI в. сравнительный анализ групп интересов и лоббизма был преимущественно вотчиной американских ученых и американистов¹. Лишь в последние два десятилетия данное исследовательское поле становится более интернациональным, во многом благодаря распространению сравнительного изучения лоббизма в Евросоюзе и развивающихся странах². Впрочем, говорить о единых подходах преждевременно, так как исследования построены на разной методологии и разных концепциях, им не хватает единого научного аппарата и общих критериев. Поэтому одной из задач научного сообщества сегодня является активизация многостороннего диалога о том, что должно стать основанием выбора критериев для сравнения групп интересов и лоббизма в различных политико-социальных системах мира. Целью должно быть создание более универсальной методологической матрицы, которая позволит раскрывать суть и национальные особенности механизма лоббизма, а также разрабатывать более четкие классификации моделей лоббизма, исходя из современных социально-политических и экономических тенденций.

Первым шагом на пути к сравнительному анализу моделей лоббизма в современном мире должен стать выбор критериев, по которым будет анализироваться взаимодействие групп интересов с органами власти. Базовые рамки для сравнительного анализа

¹ *Kanold D.* Comparative lobbying research: advances, shortcomings and recommendations // *Journal of Public Affairs*. 2015. Vol. 15. N 1. P. 110.

² См., например: *Barron A.* The impact of national business cultures on large firm lobbying in the European Union: evidence from a large-scale survey of government affairs managers // *Journal of European Integration*. 2011. Vol. 33. N 4; *Beyers J., Eising R., Maloney W.* Researching interest group politics in Europe and Elsewhere: much we study, little we know? // *West European Politics*. 2008. Vol. 31. N 6; *Binderkrantz A.S., Rasmussen A.* Comparing the domestic and the EU lobbying context: perceived agenda-setting influence in the multi-level system of the European Union // *Journal of European Public Policy*. 2015. Vol. 22. N 4; *Holmana C., Luneburg W.* Lobbying and transparency: a comparative analysis of regulatory reform // *Interest Groups & Advocacy*. 2012. Vol. 1. N 1; *McGrath C.* The development and regulation of lobbying in the new member states of the European Union // *Journal of Public Affairs*. 2008. N 8; *Millar C., Köppl P.* Perspectives, practices and prospects of public affairs in Central and Eastern Europe: a lobbying future anchored in an institutional context // *Journal of Public Affairs*. 2014. Vol. 14, N 1; *Rival M.* Are firms' lobbying strategies universal? Comparison of lobbying by French and UK firms // *Journal of Strategy and Management*. 2012. Vol. 5. Iss. 2; *Sallai D.* European Union lobbying and the golden cage of post-socialist Network capitalism in Hungary // *Journal of Common Market Studies*. 2013. Vol. 51. N 5; *Thomas C.S., Hrebendar R.* Understanding interest groups, lobbying and lobbyists in developing democracies // *Journal of Public Affairs*. 2008. N 8.

групп интересов и лоббизма были заложены во 1950–1960-е гг. в рамках американской сравнительной политологии. После того как была вновь актуализирована работа Артура Бентли 1908 г. “Процесс государственного управления. Изучение общественных давлений”³, практически забытая научным сообществом в течение полувека, такими исследователями, как Дэвид Трумен, Дэвид Истон, Роберт Даль, Габриэль Алмонд, происходит переосмысление роли групп интересов в политике, их взаимосвязи с политическими партиями, гражданским обществом и бизнесом, процессами демократического развития. Вскоре благодаря усилиям ряда американских политологов и политических социологов, прежде всего, Г. Алмонда, изучение групп интересов переходит в плоскость сравнительного анализа. По сути, программная для данного направления статья Г. Алмонда 1958 г. “Сравнительное исследование групп интересов и политического процесса” является точкой отсчета сравнительного изучения групповых интересов в политике и по сей день остается одним из его важнейших теоретико-методологических оснований⁴.

Суть переменных, предложенных Г. Алмондом, можно свести к простой формуле – взаимодействие групп интересов и органов власти зависит от того, какую форму принимает процесс артикуляции интересов в разных политических системах, как эти интересы переносятся в политические и государственные структуры, а затем превращаются в конкретные решения. Интеграция групп интересов в политический процесс и их степень влияния на него напрямую зависят от нескольких факторов: 1) типа системы групп интересов, сложившейся в обществе; 2) взаимосвязи групп интересов с типом партийной системы; 3) интеракции групп интересов с органами исполнительной власти и бюрократией; 4) влияния групп интересов на общественное мнение, их роль в публичной политике.

По сути, Г. Алмонд предложил универсальные рамки для сравнительного анализа, куда включил все наиболее важные элементы политического процесса, относящиеся к взаимодействию групп интересов с органами власти и, шире, их воздействию на политический процесс в целом. Несомненная новизна работы Г. Алмонда заключалась в том, что он впервые провел классическое различие между системами групп интересов, присущими англо-американским политическим системам, системам европейско-континентального типа и так называемым незападным системам. Позднее, уже в 1980–

³ Бентли А. Процесс государственного управления. Изучение общественных давлений. М., 2012.

⁴ Almond G. A comparative study of interest groups and the political process // The American Political Science Review. 1958. Vol. 52. N 1.

1990-е гг., Г. Алмонд, вместе с коллегами компаративистами Дж. Пауэллом, К. Стромом, Р. Далтоном, вводит несколько иную терминологию для определения систем групп интересов, подразделяя их на плюралистические, демократические корпоративистские и управляемые⁵. При этом раздел между плюралистическими и корпоративистскими системами схож с тем, что был предложен ранее при делении на англо-американский и европейско-континентальный типы. Отличительными чертами плюралистических систем, присущих в первую очередь США, странам Содружества и отчасти Великобритании, является то, что членство в группах носит добровольный характер, они чаще имеют свободную и децентрализованную организационную структуру, а также в большинстве случаев отделены и независимы от правительства. В рамках подобной системы существует множество особых секторов общественных интересов или, если воспользоваться терминологией Роберта Даля, сфер принятия решений⁶. Каждая из сфер принятия решений представлена самыми разными группами интересов, — от ассоциаций до профсоюзов, — которые ведут конкурентную борьбу между собой за право доступа к центрам власти.

В корпоративистских же системах, в наиболее классическом виде проявившихся в странах Скандинавии, Германии, Австрии, Нидерландах, взаимодействие групп интересов друг с другом и центрами принятия решений носит более упорядоченный и вертикальный характер. В такого рода системах существует тенденция к тому, что социетальный интерес (выраженный профсоюзами, бизнесом или гражданским обществом) будет представлен единой головной ассоциацией, имеющей централизованную структуру, а членство в ней будет обязательным. Выработка курса чаще всего осуществляется государством и подобными ассоциациями совместно, по установленным, формальным и соблюдаемым всеми правилами.

Различия между плюрализмом и корпоративизмом также является классической темой для работ Филиппа Шмиттера. Под плюрализмом Ф. Шмиттер понимал равные возможности для групп интересов мобилизовать ресурсы и влиять на политику. И все же основное внимание он уделял корпоративизму, так как считал, что это модель социального партнерства будущего: во всем мире существует тенденция к установлению четко структурированных и иерархических отношений между группами интересов и государством, когда ограниченное и согласованное количество групп

⁵ См.: Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня. Мировой обзор. М., 2002. С. 136–138.

⁶ См.: Dahl R. Who governs? Democracy and power in an American city. L.; Yale, 1961. Ch. 6.

намеренно включается в процесс принятия решений, чтобы гарантированно отразить основные общественные интересы⁷. Если вдаваться в более серьезный политэкономический, сравнительно-исторический и социологический анализ, мы увидим, что корпоративистская система действительно глубоко укоренена в европейской истории и культуре, ее черты можно увидеть и в системах гильдий, складывавшихся в Средневековье, и в социальных программах Отто фон Бисмарка, которые заложили основу современного социального государства в Европе, и в том, что Эмиль Дюркгейм называл духом корпоративизма.

И все же стоит задаться вопросом: в какой степени деление на корпоративистские и плюралистические системы групп интересов является полностью оправданным в качестве основания для сравнительного анализа. Даже Г. Алмонд, вводя подобное деление, всегда предупреждал, что данные типы систем склонны к синергии, т.е. высока вероятность, что страны плюралистического типа будут использовать механизмы взаимодействия групп интересов с государством, свойственные корпоративизму, равно как и наоборот. Поэтому он считал, что, например, во Франции или Японии, в которых развито сильное корпоративное начало, одновременно существуют и отчетливые плюралистические тенденции⁸. При этом у нас есть все основания считать, что плюрализм усилил свое влияние и в тех странах, которые традиционно считались исконно корпоративистскими. Ряд исследований показывают, что по мере сокращения количества профсоюзов, фрагментации групповых интересов, снижения политической активности граждан, усиления роли национальных парламентов и развития частного сектора традиционный корпоративизм переживает очевидный упадок⁹.

Характерным является пример Норвегии, которая долгое время считалась страной идеальной корпоративистской модели. С начала XXI в. почти все исследования норвежского политического процесса показывают, что государство стало более фрагментированным, политики, воодушевленные неолиберальным курсом и реформой системы публичного администрирования, все чаще воспринимают себя как помеху для общественных групп интересов и добровольно

⁷ См.: *Schmitter P.* Interest intermediation and regime governability in contemporary Western Europe and North America // *Organizing Interests in Western Europe* / Ed. by S. Berger. Cambridge, 1983. P. 285–327.

⁸ См.: *Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон П.* Сравнительная политология сегодня. Мировой обзор. М., 2002. С. 137.

⁹ См.: *Öberg P., Svensson T., Christiansen P.M., Nørgaard A.S., Rommetvedt H., Thesengoop G.* Disrupted exchange and declining corporatism: government authority and interest group capability in Scandinavia // *Government and Opposition*. 2011. Vol. 46. N 3. P. 365–391.

снижают свою роль в принятии решений¹⁰. Все это является следствием масштабного дерегулирования экономики и передачи управленческих функций общественным организациям. Данные процессы привели к тому, что традиционный механизм согласования интересов между большими ассоциированными группами и государством уступает более горизонтальной плюралистической модели, а также ведет к усилению парламента, который долгое время был скорее в тени государственной бюрократии, бывшей основным координатором всех корпоративистских отношений¹¹. Если увеличить масштаб данных процессов, то мы увидим, что в последние три десятилетия они характерны не только для Норвегии, но и для всех стран развитого и, частично, развивающегося мира.

Следовательно, если мы можем однозначно говорить о какой-либо тенденции, то это будет укрепление плюралистических отношений и частичное, хотя и не полное, снижение роли корпоративизма. Поэтому, чтобы использовать различия между плюрализмом и корпоративизмом в качестве одной из составляющих сравнительного анализа групп интересов и лоббизма, необходимо со всей тщательностью отнестись к процессам, которые формируют ту или иную модель социального партнерства, в первую очередь — к институциональным и экономическим преобразованиям, а также идеологическим вопросам, касающимся взаимодействия государства и больших общественных групп и движений. В частности, упадок социал-демократических идей, который можно повсеместно наблюдать в Западном мире, является одной из важнейших идеологических предпосылок кризиса корпоративизма. Развитие же неолиберализма и индивидуализма, напротив, является главным спутником распространения плюралистических практик и горизонтальных связей.

Важно также понимать, что, если в развитых странах Запада и ряде Азиатских государств баланс внутри систем групп интересов меняется медленно, а порой носит циклический характер (например, зависит от электоральных циклов), то в развивающихся странах, либо в странах относительно недавно перешедших к демократическим институтам и рыночным правилам, ситуация будет иной. Те системы, которые Г. Алмонд назвал управляемыми, даже если сегодня они формально стали демократиями, в большинстве случаев продолжают испытывать на себе политические традиции недавнего

¹⁰ См.: *Osterud O.* Norway in transition: transforming a stable democracy. L.: N.Y., 2013.

¹¹ См.: *Rommetvedt H., Thesen G., Christiansen P.M.* Coping with corporatism in decline and the revival of parliament. Interest group lobbyism in Denmark and Norway, 1980–2005 // *Comparative Political Studies*. 2013. Vol. 46. Iss. 4.

прошлого. Для таких систем характерны многие черты, свойственные корпоративизму, однако это корпоративизм более авторитарного типа, в котором государство играет еще более существенную роль с точки зрения контроля групповых интересов и интеграции всех интересов в монопольные, вертикальные управленческие структуры.

В этом заключается сложность изучения групп интересов в странах постсоветского пространства, Центральной и Восточной Европы, развивающихся странах Азии и Латинской Америки, так как в большинстве случаев приходится констатировать сложные пересечения всех трех моделей. В подобных странах на разных территориальных уровнях, в различных сферах принятия решений могут одновременно существовать признаки и плюралистической, и корпоративистской, и управляемой систем при значительном влиянии теневых отношений и неформальных групп интересов: клик, кланов, встроенных групп давления, преступных группировок и пр.

Чтобы в полной мере использовать типологию систем групп интересов в качестве детерминанты для сравнительного анализа, необходимо четко понимать, что речь идет не о причислении той или иной страны к определенной модели, а лишь о степени влияния и, возможно, доминировании одного из типов, которые в чистом виде в современном мире более не встречаются. Но чтобы ответить на вопрос, почему в обществе сложился тот или иной баланс между группами интересов и государством и почему их взаимодействию свойственны определенные лоббистские отношения, необходимо понять, какого рода и в каком количестве существуют группы и насколько успешно они справляются с функцией артикуляции интересов своих целевых общностей; насколько данные группы независимы от государства и какова природа их взаимодействия друг с другом — носит ли она более конкурентный, либо консенсусный характер; в каком состоянии находится процесс регулирования и дерегулирования рыночных отношений; каким образом системы реагируют на политические интересы, какие институциональные формы агрегирования они предлагают и насколько данные формы эффективны. Как мы видим, в этом анализе начинает явно проследиваться междисциплинарность, о которой говорилось ранее, так как затронуты как вопросы субъективной, ценностной и идеологической стороны политики, так и взаимосвязи политического и экономического развития. При этом нельзя забывать, что анализ механизма взаимодействия групп интересов с органами власти должен быть вписан в общую логику функционирования политических систем, поэтому, вслед за Г. Алмондом, необходимо учитывать взаимосвязи групп с партийной системой и бюрократией, которые образуют следующий уровень сравнительного анализа.

Взаимодействие групп интересов с партиями и законодательной ветвью власти является одной из наиболее классических тем в анализе лоббизма. В западных демократиях влияние на партийные системы и парламенты обычно рассматривается как одна из основных целей групп интересов. Исходя из описанной выше логики, чем более сильными и независимыми от бюрократии являются политические партии, тем весомее становятся парламенты и тем выше вероятность, что будет происходить развитие плюралистических отношений – это именно та тенденция, которая сегодня очевидна во многих развитых и развивающихся странах. Тем не менее, как отмечает Вайнета Ядав, исследователь лоббизма в развивающихся странах, чем сильнее в политической системе становятся партии, тем больше вероятность, что деятельность групп интересов будет направлена на взаимодействие скорее с руководством партии и партийными комитетами, нежели с отдельными законодателями¹². В. Ядав также утверждает, что группы интересов будут скорее взаимодействовать с руководством партий и поддерживать партии во время предвыборных циклов, если существует строгая партийная дисциплина. Это отчасти может объяснить, почему в корпоративистских странах с традициями партийной дисциплины, важной ролью идеологии и высокой степенью коллективизма при принятии решений группам интересов было выгоднее налаживать контакт на стратегическом уровне руководства, чем на уровне отдельных членов партии. В плюралистических же системах, напротив, политические партии менее зависимы от идеологии и, следовательно, больше направлены на то, чтобы агрегировать наибольшее количество общественных интересов, превращая их затем в то, что Р. Даль называл усредненным общественным интересом.

Плюрализм приводит к тому, что в обществе естественным образом формируются коалиции групп интересов, которые охватывают одну или несколько сфер принятия решений и могут в течение длительного времени оказывать влияние на органы власти. Плюралистическая система в большей степени схожа с моделью рынка, где партии и группы интересов находятся в постоянной конкурентной борьбе за политические ресурсы. В 1958 г. Г. Алмонд считал, что «партийная система служит своего рода фильтром групповых интересов, отбирая лишь наиболее общественно важные, и препятствует чрезмерному влиянию узконаправленных “специальных” интересов»¹³. Современная групповая динамика, конечно,

¹² См.: *Yadav V. Political parties, business groups, and corruption in developing countries.* Oxford, 2011. P. 190.

¹³ *Almond G. A comparative study of interest groups and the political process // The American Political Science Review.* 1958. Vol. 52. N 1. P. 275.

в корне изменилась за последние 60 лет и те самые узконаправленные интересы, к которым Г. Алмонд относился с определенной долей опасения, сегодня во многом доминируют в плюралистических системах, что является следствием невероятного разрастания и усложнения политического рынка.

Таким образом, рассматривая партийную систему, как одну из переменных для сравнительного анализа групп интересов и лоббизма, нужно понимать реальную силу, внутреннюю структуру, уровень дисциплины, степень идеологизации наиболее влиятельных политических партий, так как от этих факторов зависит, какую стратегию изберут группы интересов при взаимодействии с партиями. Также необходимо учитывать тот факт, что традиционные партии сегодня переживают эпоху глубинных трансформаций: в большинстве случаев они теряют общественную поддержку, возникают новые расколы внутри партий и партийных систем, что не может не сказываться на взаимодействии с группами интересов. Тем не менее, общая тенденция остается неизменной – чем более независимой от государственной бюрократии и децентрализованной является партийная система, тем с большей вероятностью будут развиваться активные лоббистские отношения между партиями и группами интересов. Соответственно, чем больше партийная система и парламент зависят от исполнительной власти, тем вероятней объединение групп интересов в корпоративные структуры.

Современный этап развития партийных систем и тех кризисных тенденций, которые он являет, напрямую влияет на следующую переменную – взаимодействие групп интересов непосредственно с органами исполнительной власти и бюрократией. Политические партии не всегда справляются с одной из главных своих функций – служить посредником между обществом и государством, вследствие чего развиваются прямые контакты лоббистов с чиновниками. Долгое время считалось, что данная практика в большей степени свойственна для развивающихся стран, в которых институт партий недостаточно развит и в которых сохраняется традиция сильного правительства, часто склонного к доминированию в политической системе. Однако сегодня роль бюрократии пересматривается применительно и к развитым демократиям. В ряде развитых стран, несмотря на развитие плюралистических отношений, бюрократия по-прежнему сохраняет свое влияние (страны Скандинавии, Германия, Австрия, Франция, Япония, Южная Корея), в других же, традиционно плюралистических государствах (США, Канада, Великобритания), напротив, происходит ее усиление.

Процесс усиления, либо ослабления бюрократии носит не односторонний характер, он зависит от идеологии, задающей

вектор роли государства в обществе (условно – либерализм против социал-демократии), в управлении экономикой (кейнсианство против монетаризма), от развития социального государства (что напрямую соотносится с социальной структурой общества), процессов политической интеграции (“европеизация” политики в странах Евросоюза) и т.д. Однако очевидно, что ценность контакта с бюрократией для групп интересов возрастает во всем мире, разница заключается лишь в причинах, которые и должны рассматриваться в рамках сравнительного анализа.

Наконец, последняя переменная, которая ни в коей мере не потеряла актуальности со времен сравнительных исследований Г. Алмонда и его школы, – это взаимосвязь групп интересов с общественным мнением и их роль в публичной политике. Г. Алмонд совершенно верно отмечает, что “одной из главных проблем во всей теории групп интересов является отношение между публично декларируемым и латентным интересом”¹⁴. Г. Алмонд считал, что от возможности групп интересов демонстрировать свою приверженность общественным интересам зависит легитимность всей системы групп интересов, партийной системы и, шире, политической системы. Иными словами, если граждане убеждены, что существующая система групп интересов не только позволяет отстаивать узко-партикулярные, “специальные” интересы, но также решать широкий спектр общественных проблем, успешно артикулировать социально значимые интересы, то это приводит к более открытым и гармоничным отношениям между обществом и группами интересов. Если же, напротив, групповые интересы замыкаются на корпоративных, частных интересах, это ведет к ослаблению артикуляции и снижению эффективности всей политической системы.

Проблема, которую уловил Г. Алмонд, является одной из самых сложных в сравнительном анализе лоббизма, так как затрагивает острейшую проблему соотношения публичной и теневой политики, влияния корпоративного мира и гражданского общества, а также ресурсов, которыми обладают группы интересов. Разница между публичными и непубличными решениями по сей день во многом определяет стратегию групп интересов, используемые технологии для достижения поставленных целей и структуру возникающих групповых коалиций. Современный исследователь групповых интересов Пеппер Кулпеппер отмечает, что общественная поддержка крайне необходима, если речь идет о публичных решениях, подразумевающих широкую дискуссию и вовлечение граж-

¹⁴ *Almond G. A comparative study of interest groups and the political process // The American Political Science Review. 1958. Vol. 52. N 1. P. 273.*

дан¹⁵. Но пространство публичной политики является крайне опасным и непредсказуемым как для групп интересов, так и для лиц, принимающих решения, потому что напрямую зависит от внимания СМИ и функционирования общественного мнения. В ситуациях, чреватых репутационными рисками, любое публичное официальное лицо будет стремиться продемонстрировать демократичность процесса принятия решений и максимально легитимизировать решение с помощью общественной дискуссии и поддержки. П. Кулпеппер делает ряд важных наблюдений — в частности, что группы интересов бизнеса пользуются значительным влиянием, когда речь идет о непубличных, закрытых для общественного внимания решениях. Он называет подобные процессы “тихой политикой”. Но как только вопрос переходит из категории “тихой политики” в публичную сферу, влияние корпоративных и узконаправленных групп интересов заметно снижается. В условиях публичности первоначальных целей добиться значительно сложнее, поэтому для продолжения политической борьбы группы интересов вынуждены как минимум декларировать общественный интерес, а часто и создавать более широкие коалиции с гражданским обществом или общественными движениями с тем, чтобы апеллировать к общественности.

Тем не менее, даже апелляция к общественности порой не способна изменить отношения граждан к традиции взаимодействия групп интересов с властью. Например, в странах, где исторически сильными были социал-демократическая идеология и дух корпоративизма при принятии решений, общественность с трудом приспосабливается к новым плюралистическим тенденциям. Так, несмотря на то, что в Швеции в последние годы активно развиваются горизонтальные связи между группами интересов и отдельными политиками, граждане воспринимают лоббизм как скрытый способ влияния на политиков со стороны отдельно взятых индивидов, а, исходя из традиций шведской культуры общности интересов и социальной солидарности, “это противоречит идее демократии и равноправия при процессе принятия решений”¹⁶. Здесь присутствуют и семантические особенности, так как шведы с трудом принимают само слово “лоббизм”. По словам представителя одной из консалтинговых фирм в Швеции, “если вы говорите о связях с общественностью, а не о лоббизме, то у людей обычно не возникает к вам предвзятого отношения, хотя суть деятельности и методы

¹⁵ См.: *Culpepper P.* Quiet politics and business power: corporate control in Europe and Japan. Cambridge, 2010.

¹⁶ *Kiros A.* Lobbying is taboo in Sweden // Network Europe. 2007.26.01. URL: <http://www.networkeurope.org/feature/lobbying-is-taboo-in-sweden>

воздействия при этом не меняются”¹⁷. До недавнего времени считалось, что ценности открытого и прозрачного шведского общества перевешивают потенциальные опасности нерегулируемого лоббизма. Хотя в последние годы в обществе усиливается дискурс о том, что многие члены Ригсдага в реальности вовлечены в работу различных групп интересов, а последние, в свою очередь, оказывают серьезное влияние на государственную политику.

Шведский пример характерен для многих других стран мира, где лоббизм часто воспринимается как разновидность коррупции, хотя мало кто возьмется отрицать, что в любом обществе существует механизм взаимодействия групп интересов и государства и что этот механизм таит в себе как элементы публичной политики, так и скрытые, теневые отношения. Однако дискуссия о пределах допустимости и степени влияния лоббизма постепенно становится все более широкой, что ведет национальные и наднациональные органы власти к постепенному осознанию масштаба проблемы — как минимум с точки зрения общественного резонанса и его влияния на легитимность политической системы. В то же время возникает запрос на открытость и от самих групп интересов, которые требуют более прозрачных и понятных правил. Причем данные процессы характерны в равной степени как для развитых, так и для развивающихся государств. Подобные требования становятся все более явными по мере активного распространения плюралистических отношений и усиления партикулярных интересов, особенно со стороны крупного бизнеса и индустрии. Таким образом, сравнительный анализ требует анализа общественных и профессиональных настроений по поводу восприятия, открытости и регулирования лоббизма, а также анализа взаимосвязи данных настроений с существующей политической культурой и политическими традициями. Благодаря этому возможно будет проследить, каким образом, например, упадок корпоративизма и развитие плюрализма сказываются на легитимности системы групп интересов, какую роль играет вовлечение широких социальных интересов в деятельность лоббистов, как это влияет на выбор стратегий группами интересов.

Проблемы общественного резонанса и открытости механизма лоббизма подводят нас к еще одной составляющей сравнительного анализа, которая отсутствовала в анализе Г. Алмонда, так как была актуализирована относительно недавно — речь идет о формализации института лоббизма посредством создания официальной регулятивной среды. Именно общественная дискуссия, поддержи-

¹⁷ *Kiros A. Op. cit.*

ваемая рядом заинтересованных групп, гражданским обществом, СМИ, НКО, интернет-ресурсами, привела к тому, что во всем мире в последние два десятилетия активно распространяются практики институционализации лоббизма. Но несмотря на то что все больше государств сегодня начинают признавать лоббизм в качестве нового политического института, в подавляющем большинстве стран процесс определения четких правил лоббистской деятельности и определения лоббизма на официальном политико-правовом уровне находится либо на стадии общественно-политического обсуждения, либо вовсе не рассматривается.

Страны, которые формально институционализировали лоббистскую деятельность, составляют абсолютное меньшинство. Сегодня это Австралия (первый закон о регулировании лоббизма принят в 1983 г., последний в 2008), Австрия (2012), Великобритания (2014), Венгрия (2013), Германия (1972), Израиль (2008), Ирландия (2015), Канада (основные законы от 1989, 2008), Литва (2001), Мексика (2010), Нидерланды (2012), Польша (2005, 2011), Словения (2010), США (1946, 1995, 2007), Франция (2013, 2016), Чили (2014)¹⁸. Как видно из данного списка, основная волна законов, регулирующих лоббистскую деятельность, пришлось на последнее десятилетие. Даже в Великобритании, которая рассматривается исследователями как одна из стран-родоначальниц лоббизма, институционализация лоббизма на государственном уровне произошла лишь в 2014 г. (если не считать существовавших до этого этических кодексов поведения в Парламенте), хотя даже эта нормативная база подвергается критике как неполная и не раскрывающая всего спектра лоббистских отношений.

Однако даже наличие официальных норм вовсе не означает, что процесс принятия решений ставится под контроль. В частности, активная дискуссия по поводу регулирования лоббизма, которая развернулась в последние годы в Евросоюзе, привела к парадоксу. Публичные и частные группы интересов, которые были главными инициаторами признания и регулирования лоббизма, в большинстве случаев в итоге сами устраняются от исполнения тех правил, на которых изначально настаивали. Проблема заключается в том, что лоббизм — это слишком сложный и многоуровневый механизм, чтобы его можно было полностью вывести из поля неформальных властных отношений и сами группы интересов это прекрасно

¹⁸ Данные Организации экономического сотрудничества и развития. 2017. URL: <http://www.oecd.org/gov/ethics/lobbying.htm>; Данные исследовательского отдела Европарламента; *Grosek K., Claros E.* Regulation of lobbying across the EU. 2016. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/595830/EPRS_ATA\(2016\)595830_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/595830/EPRS_ATA(2016)595830_EN.pdf)

осознают. Таким образом, сталкиваются два противоречащих друг другу вектора. С одной стороны, от общества исходят требования сделать политический процесс более прозрачным, с другой стороны, как группы интересов, так и политики осознают преимущество неформальных отношений и не желают полностью от них отказываться. Исследования показывают, что в США, государстве, которое обладает самой совершенной на сегодняшний день правовой базой по регулированию лоббизма, значительная часть взаимодействий групп интересов, лоббистов и центров принятия решений происходит в тени (особенно, если речь идет о взаимодействии с бюрократией), не говоря о тех странах, в которых подобные законы практически не исполняются. Есть и обратные примеры, когда в странах, не имеющих никакой регламентации лоббистской деятельности, процесс взаимодействия групп интересов с государством носит упорядоченный и достаточно прозрачный характер, как это происходит в странах скандинавской модели, где представители ассоциаций, профсоюзов, промышленных объединений имеют институциональные возможности доносить свои интересы посредством участия в заседаниях профильных комитетов, через совещательные структуры и т.д.

Последний элемент сравнительного анализа, предлагаемый в рамках нашей концепции, который также стал объектом научного внимания относительно недавно, – это типы стратегий, применяемых группами интересов в процессе взаимодействия с органами власти. Хотя стратегии могут зависеть от значительного числа факторов и напрямую взаимосвязаны с теми переменными, о которых говорилось выше, ряд исследователей ведут дискуссии о создании более упорядоченных типологиях стратегий. Например, традиционным кейсом стало сравнение стилей и стратегий взаимодействия, свойственным США и странам Евросоюза. В частности, если европейские группы интересов предпочитают более осторожное, консенсусно ориентированное взаимодействие, то американские лоббисты выбирают более агрессивные, напористые стратегии. Коннор Макграт считает, что причиной данного различия являются разные политические культуры, другие исследователи, как, например, Корнелия Волль и Кристин Махони, предлагают скорее институциональные объяснения¹⁹. В частности К. Волль считает, что американская система создает условия, при которых “победитель

¹⁹ См.: *Mahoney C.* Brussels versus the beltway: advocacy in the United States and the European Union. Georgetown, 2008; *McGrath C.* Lobbying in Washington, London, and Brussels: the persuasive-communication of political issues. Lewiston; N.Y., 2005; *Woll C.* The brash and the soft-spoken: lobbying styles in a Transatlantic comparison // *Interest Groups & Advocacy.* 2012. N 1 (2).

получает все”, в то время как европейские институты вынуждают группы приходиться к общему пониманию проблем. К. Махони также считает, что разница зависит от того, насколько высока вероятность, что рассматриваемое решение будет принято властями, какую роль в процессе принятия решений играют СМИ, от того, как устроена система выборов, наконец, от степени прозрачности механизма лоббизма.

Стратегии групп интересов в развивающихся государствах, недавно ставших демократиями, отличаются в силу того, что государства стремятся в большей степени контролировать механизм согласования интересов. Дорротья Саллаи в результате сравнения стратегий групп интересов среди старых и новых членов Евросоюза показала, что страны Центральной и Восточной Европы с трудом переходят к европеизации своей политики, т.е. группы интересов с меньшей вероятностью будут взаимодействовать с органами власти в Брюсселе, предпочитая национальный уровень, так как на этом уровне существует более понятная им система принятия решений, зачастую основанная на неформальных контактах высшего управленческого звена организаций с местными политиками и чиновниками²⁰. Замыкание групп интересов на внутреннем политическом рынке приводит к их отдалению от европейской политики и создает благодатную почву для евроскептических настроений, что является одной из причин провала европеизации в новых странах-членах Евросоюза.

В конечном счете, все указанные переменные для сравнительного анализа групп интересов и лоббизма могут стать ориентиром для более всестороннего описания моделей и практик лоббизма во всем мире. Данное направление сравнительного анализа лишь недавно начало обретать свои теоретические и методологические рамки. Для более согласованных позиций и системы понятий необходима более широкая дискуссия в среде академического сообщества, вовлеченного в проблематику групп интересов в политике. Эта тема является крайне актуальной и для современной России, в которой дискуссия о лоббизме занимает важное место в политическом дискурсе последней четверти века. Однако вместо простого копирования устоявшихся теорий и формальных аспектов регулирования лоббизма, российский пример необходимо вписать в мировой контекст, чтобы понять, чем он отличен от прочих моделей и чем похож на них. Ведь в конечном счете, в России присутствует собственная смесь корпоративистской, плюралисти-

²⁰ См.: *Sallai D.* European Union lobbying and the golden cage of post-socialist Network capitalism in Hungary // *Journal of Common Market Studies*. 2013. Vol. 51. N 5.

ческой и управляемой систем групп интересов, которые зависят и от партийной системы, и от бюрократии, и от соотношения частных и общественных интересов. В свою очередь эти элементы влияют на развитие ряда формальных и неформальных аспектов взаимодействия групп интересов с органами власти, на стратегии, избираемые группами интересов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня. Мировой обзор. М., 2002.

Бентли А. Процесс государственного управления. Изучение общественных давлений. М., 2012.

Портал Организации экономического сотрудничества и развития. 2017. URL: <http://www.oecd.org/gov/ethics/lobbying.htm>

REFERENCES

Almond G. A comparative study of interest groups and the political process // The American Political Science Review. 1958. Vol. 52. N 1.

Almond G., Paujell Dzh., Strom K., Dalton R. Sravnitel'naja politologija segodnja. Mirovoj obzor [Comparative politics today. A world view]. M., 2002 (in Russian).

Barron A. The impact of national business cultures on large firm lobbying in the European Union: evidence from a large-scale survey of government affairs managers // Journal of European Integration. 2011. Vol. 33. N 4.

Bentli A. Process gosudarstvennogo upravlenija. Izuchenie obshhestvennyh davlenij [The Process of Government: A Study of Social Pressures]. M., 2012 (in Russian).

Beyers J., Eising R., Maloney W. Researching interest group politics in Europe and Elsewhere: much we study, little we know? // West European Politics. 2008. Vol. 31. N 6.

Binderkrantz A.S., Rasmussen A. Comparing the domestic and the EU lobbying context: perceived agenda-setting influence in the multi-level system of the European Union // Journal of European Public Policy. 2015. Vol. 22. N 4.

Culpepper P. Quiet politics and business power: corporate control in Europe and Japan. Cambridge, 2010.

Grosek K., Claros E. Regulation of lobbying across the EU. 2016. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/595830/EPRS_ATA\(2016\)595830_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/595830/EPRS_ATA(2016)595830_EN.pdf)

Holmana C., Lunenburg W. Lobbying and transparency: a comparative analysis of regulatory reform // Interest Groups & Advocacy. 2012. Vol. 1. N 1.

Kanol D. Comparative lobbying research: advances, shortcomings and recommendations // Journal of Public Affairs. Vol. 15. N 1.

Kiros A. Lobbying is taboo in Sweden // Network Europe. 2007.26.01. <http://www.networkeurope.org/feature/lobbying-is-taboo-in-sweden>

Mahoney C. Brussels versus the beltway: advocacy in the United States and the European Union. Georgetown, 2008.

McGrath C. Lobbying in Washington, London, and Brussels: the persuasive-communication of political issues. Lewiston; N.Y., 2005.

McGrath C. The development and regulation of lobbying in the new member States of the European Union // *Journal of Public Affairs*. 2008. N 8.

Millar C., Köppl P. Perspectives, practices and prospects of public affairs in Central and Eastern Europe: a lobbying future anchored in an institutional context // *Journal of Public Affairs*. 2014. Vol. 14. N 1.

Öberg P., Svensson T., Christiansen P.M., Nørgaard A.S., Rommetvedt H., Thesengoop G. Disrupted exchange and declining corporatism: government authority and interest group capability in Scandinavia // *Government and Opposition*. 2011. Vol. 46. N 3.

Osterud O. Norway in transition: transforming a stable democracy. L.; N.Y., 2013.

Portal Organizacii jekonomicheskogo sotrudnichestva i razvitija [Organisation for Economic Co-operation and Development Website]. URL: <http://www.oecd.org/gov/ethics/lobbying.htm> (in Russian).

Robert R. Who governs? Democracy and power in an American city. L.; Yale, 1961.

Rommetvedt H., Thesen G., Christiansen P.M. Coping with corporatism in decline and the revival of parliament. Interest group lobbyism in Denmark and Norway, 1980–2005 // *Comparative Political Studies*. 2013. Vol. 46. Iss. 4.

Sallai D. European Union lobbying and the golden cage of post-socialist Network capitalism in Hungary // *Journal of Common Market Studies*. 2013. Vol. 51. N 5.

Schmitter P. Interest intermediation and regime governability in contemporary Western Europe and North America // *Organizing Interests in Western Europe* / Ed. by S. Berger. Cambridge, 1983.

Thomas C.S., Hrebenar R. Understanding interest groups, lobbying and lobbyists in developing democracies // *Journal of Public Affairs*. 2008. N 8.

Woll C. The brash and the soft-spoken: lobbying styles in a transatlantic comparison // *Interest Groups & Advocacy*. 2012. N 1(2).

Yadav V. Political parties, business groups, and corruption in developing countries. Oxford, 2011.