

DOI: 10.24290/1029-3736-2018-24-4-125-134

ДУАЛИСТИЧЕСКАЯ ПРИРОДА ИНСТИТУТА ЛОББИЗМА В СОВРЕМЕННЫХ ДЕМОКРАТИЯХ

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

Развитие лоббизма в современном мире напрямую связано с динамикой демократических режимов. Взаимодействие групп интересов и государства заложено в природе конституционных демократий. Однако как показано в данной статье, лоббизм в условиях демократии может рассматриваться с двух противоположных точек зрения — как продолжение духа демократии и развитие диалога между гражданским обществом и государством и как отклонение от принципов представительной демократии. В статье проанализированы категории общественных и частных интересов и показано, что трактовка роли групп интересов и лоббистских отношений в обществе зависит от того, как мы понимаем интерес и кого считаем носителями политических интересов. Показано, каким образом в XX в. строилась классическая научная дискуссия вокруг роли групп интересов в политике и что данная дискуссия не утратила актуальности и сегодня.

Ключевые слова: лоббизм, группы интересов, демократия, общественный интерес, представительство.

THE DUALISTIC NATURE OF LOBBYING IN MODERN DEMOCRACIES

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

The development of lobbying in the modern world is directly related to the dynamics of democratic regimes. The interaction between interest groups and the state is inherent in the nature of constitutional democracies. However, as shown in this article, lobbying in a democracy can be viewed from two opposite perspectives — as a continuation of the spirit of democracy and the development of a dialogue between the civil society and the state and as a deviation from the principles of representative democracy. The article analyzes the categories of public and private interests and it is

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

shown that the interpretation of the role of interest groups and lobbying in a society depends on how we understand the interest and whom we consider as carriers of political interests. It is shown how in the XXth century a classical discussion was developing around the role of interest groups in politics and that this discussion has not lost its relevance today.

Key words: *lobbyism, interest groups, democracy, public interest, representation.*

Политическое пространство на национальных и наднациональных уровнях переживает 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 обществ, увеличивающаяся роль рынка приводят к изменению в процессе и стиле принятия решений. 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, повышающейся ролью бизнеса и негосударственных акторов.

Лоббизм в условиях демократии стал тем механизмом, который позволил соединить новые формы группового влияния с традиционными институтами власти. При этом сам по себе лоббизм — это не совсем классический институт власти, так как пока лишь в небольшом количестве стран он регулируется нормативными актами. Тем не менее, почва для развития лоббизма была изначально заложена в природе конституционных демократических режимов, которые создали условия для взаимодействия между заинтересованными группами и властью. Дух лоббизма можно проследить начиная с 10-й статьи “Федералиста” Джеймса Мэдисона¹ и заканчивая статьями большинства современных конституций, которые позволяют обращаться гражданам напрямую к власти (фактически минуя институты представительства). Конституционная предпосылка является важнейшим и первичным пунктом признания возможности существования лоббистских отношений. Однако методологическая трудность заключается в том, что в условиях демократии лоббизм всегда имеет различную специфику, так как сами демократические режимы различны по своей сути. В одних системах, в первую очередь в англо-саксонских, прямое влияние граждан на политиков является частью политической традиции, в других же демократических системах традиции представительства интересов настолько важны,

¹ См.: Мэдисон Дж. Федералист № 10 // Федералист: Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. М., 1994.

что на уровне культуры и ценностей лоббизм не воспринимается в качестве легитимного способа влияния.

Следует различать формальное и расширенное определение лоббизма. В формальном смысле лоббизм является институтом взаимодействия групп интересов с органами политической власти, который ограничен законами и нормами, регламентирующими его содержание. Иными словами, в данном случае речь идет о формальном, юридически очерченном институте. Однако несмотря на то что в мире сегодня становится все больше регулируемых законом институтов лоббизма, они не способны раскрыть все формы взаимоотношений между заинтересованными группами и политическими институтами, не говоря о тех странах, в которых лоббизм является неформальным институтом, не подпадая под действующее законодательство. Поэтому необходимо выделять широкую трактовку, согласно которой лоббизм — это вся совокупность деятельности групп интересов по отношению к органам власти с целью повлиять на принятие, изменение или непринятие политических решений. Вторая трактовка является более универсальной, так как позволяет включить в объект исследований весь механизм влияния групп интересов на органы власти и процесс принятия решений. С другой стороны, она неизбежно размывает объект анализа, так как включает в себя значительную часть неформальных отношений по поводу власти.

Впрочем, хотя развитие и легализация института лоббизма связаны с уровнем развития демократии, ни одна система в мире еще не смогла окончательно решить проблему прозрачности лоббистских отношений. Тем не менее, сегодня ситуация в корне отличается от того, что было еще два десятилетия назад, когда лоббизм в большинстве государств воспринимался как теневой институт. Сегодня подобное видение не преодолено и лоббизм все еще воспринимается негативно в ряде развитых демократий, особенно не относящихся к англо-американским системам. В итоге сегодня существует два полностью противоположных взгляда на природу лоббизма, которые позволяют говорить о дуалистической природе института лоббизма в современных демократиях. Согласно одному из них, лоббизм является отклонением от естественного представительства интересов, осуществляемого избираемыми институтами, и, следовательно, несет угрозу демократии. Например, в Соединенных Штатах сегодня обсуждаются 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 распространенные практики лоббизма становятся угрозой американской

демократии². Согласно другому взгляду, лоббизм — это, напротив, проявление демократических прав, закрепленных в конституциях и позволяющих гражданам обращаться к органам власти с целью отстаивания своих интересов и решения проблем. В конечном счете, данные дискуссии вращаются вокруг соотношения частных и общественных интересов, которые зачастую являются не просто научными, но и идеологическими категориями. Очевидно, что с точки зрения либеральной или социалистической идеологии понятие общественного интереса может восприниматься по-разному. Стоит заметить, что соотношение сил в этой дискуссии не постоянно, оно меняется вслед за реальными изменениями в общей структуре власти и влияния. Хотя общественная дискуссия, усилия законодателей, бизнеса, гражданского общества, профессиональных сообществ способствуют постепенной институционализации лоббизма, современным политическим системам еще предстоит пройти долгий путь, чтобы произошло кардинальное изменение восприятия как на уровне общественного мнения, так и органов власти.

Дуалистическая природа лоббизма прослеживается через основные этапы осмысления природы группового влияния в политике. Классический этап связан с именем Артура Бентли, который в работе “Процесс государственного управления” (1908) ввел понятие “группы интересов”. Согласно А. Бентли государство базируется на активности заинтересованных групп, а “общество представляет собой совокупность различных групп интересов”³. А. Бентли считал, что государство находится в тесной взаимосвязи с группами интересов, которые и определяют суть политического процесса. Что немаловажно, под интересами А. Бентли понимал преимущественно экономические интересы, вследствие чего политика рассматривалась им как сфера противостояния экономических интересов, в то время как роль государственных институтов сводилась к представительству интересов групп.

Тот факт, что А. Бентли говорил об экономических интересах, был позднее пересмотрен Д. Труменом в его трактовке “Процесса управления”. Благодаря Д. Трумену групповой подход достиг апогея своего развития в 1950-е гг. Позиция Д. Трумена состояла в том, что природа групп интересов лежит в политической и социальной плоскостях и не обязательно имеет экономическое происхождение⁴. Ключевой для Д. Трумена стала идея баланса сил между группами

² См.: *Fukuyama F. Political order and political decay: from the industrial revolution to the globalization of democracy.* N.Y., 2014.

³ *Бентли А. Процесс государственного управления. Изучение общественных давлений.* М., 2012. С. 14.

⁴ *La Vaque-Manty M. Bentley, Truman, and the study of groups // Annual Review of Political Science.* 2006. N 9.

интересов, которая имеет большее значение для поддержания политической стабильности, нежели институциональные факторы. При этом государство Д. Трумен считал институтом, посредством которого осуществляется распределение ресурсов власти. Следовательно, группы, конкурирующие между собой, ищут доступ к центрам принятия политических решений в своем стремлении добиться от него благоприятного для себя распределения ресурсов. Таким образом, групповой подход стал в 1950-е гг. несомненным прорывом в политической теории, обозначив векторы изучения политического процесса через призму группового взаимодействия.

Однако уже в 1960-е гг. тенденция в изучении групп интересов смещается в сторону новой теории политического плюрализма, главным представителем которой стал Р. Даль. В то время как Д. Трумен развивал теорию групп интересов, отталкиваясь от работы А. Бентли, труд Р. Даля “Кто правит?”⁵ стал критическим ответом на публикации двух представителей элитистского подхода — Ч.Р. Миллса и Ф. Хантера⁶. В ходе взбудораживших социологическое и политологическое сообщество исследований властных отношений в Атланте и прочих американских городах Ч.Р. Миллс и Ф. Хантер пришли к выводу, что в США возникла элита, состоящая из высших представителей администрации, крупных корпораций и военной отрасли, которая контролирует процесс принятия решений. Позднее Ч.Р. Миллс экстраполировал концепцию властной элиты в городах на общенациональный уровень. Р. Даль в ответ провел исследование в городе Нью-Хейвен, придя к противоположному мнению — властной элиты в США нет, а принятие политических решений происходит исходя из учета плюрализма общественных интересов. При этом центральное место в теории Р. Даля отводится не группам интересов, а политическим партиям, которые выполняют функцию агрегирования групповых интересов и на их основе принимают решения.

Далевский плюрализм исходит из видоизмененной идеи о “невидимой руке рынка” А. Смита, согласно которой совокупность производителей, преследуя свои собственные интересы и конкурируя друг с другом, эффективно реализует интересы всего общества. Точно так же и совокупность конкурирующих партий и групп интересов приводит к постоянной стабилизации всего общественного строя. Но теория плюрализма не дает прямого ответа на вопрос, почему в обществе возникает неравенство по поводу власти и ресурсов, если учитывать, что каждый гражданин может отстаивать свой ин-

⁵ *Dahl R. Who governs? // Democracy & Power in an American City. New Haven, 1961.*

⁶ *Миллс Ч.Р. Властвующая элита. М., 1959; Hunter F. Community power structure: a study of decision makers. Chapel Hill, 1953.*

терес путем вхождения в ту или иную группу интересов. Подобное противоречие связано с тем, что Р. Даль никогда не ставил перед собой задачи проанализировать природу экономических отношений и экономические интересы. В действительности, не все граждане имеют возможность артикуляции собственных интересов, однако Р. Даль старался создать такую модель демократии, в которой общественное благо рассматривалось бы косвенно — через плюралистическую систему представительства. Истинную суть теории плюрализма наиболее лаконично охарактеризовал американский историк и политолог У. Браунли: “Плюралисты стремятся подчеркнуть, в какой степени интересы среднего класса преобладают в политическом процессе”⁷. Иными словами, плюралисты стремятся показать, что ведущей силой в американской политике является именно обширный и интегрированный в политическую систему средний класс, а не высший класс и не властная элита.

Здесь прослеживается связь плюрализма с идеей демократии Т. Джефферсона, в которой все граждане должны обладать равными политическими возможностями и которая отчасти выступала в качестве противовеса либеральному республиканизму А. Гамильтона, отстаивавшего идеи свободного рынка и ценности *laissez-faire*. В этом смысле Р. Даль несомненно является представителем традиции Т. Джефферсона и поздних взглядов Дж. Мэдисона, который после периода критики групповых интересов в “Федералисте”, стал сторонником партийной системы, утверждая, что “в любом политическом обществе партии неизбежны”. Такой разворот во взглядах Дж. Мэдисона сам Р. Даль считал неизбежным в условиях развития свободного американского общества и признавал Дж. Мэдисона первым настоящим плюралистом⁸. Однако плюрализм Р. Даля исходит из того, что в обществе существуют универсальные законы представительства интересов и что каждый член общества волен делегировать представителю общественной организации или партии свой интерес, в чем и заключается свободная воля граждан. Все эти интересы, по выражению Р. Даля, формируют полиархическую систему, в которой интересы социума реализуются посредством усредненного приемлемого (*satisfactory*) уровня репрезентации. Иными словами, плюрализм подразумевает равенство интересов и является относительно эгалитарным взглядом на политическую структуру, а исследование неравных отношений по поводу власти замещается понятием политической конкуренции между большими группами, прежде всего, партиями.

⁷ Brownlee W.E. Funding the modern American State, 1941–1995: the rise and fall of the era of easy finance. Cambridge, 2003. P. 13.

⁸ Womersley D. Liberty and American experience in the eighteenth century. Indianapolis, 2006. P. 432.

Развитие группового подхода и плюрализма Р. Даля вызвало в конце 1960-х — начале 1970-х гг. виток критики со стороны исследователей, считавших, что группы в политике ориентированы на достижение частного, а не общего блага. Одним из первых о партикулярной природе групп интересов начал говорить М. Олсон⁹. Он рассматривал политические отношения с точки зрения экономического рационализма, утверждая, что среднестатистические граждане не заинтересованы в том, чтобы участвовать в продвижении группового интереса, так как группа достигнет либо не достигнет эффективного результата и без их участия. “Большие или латентные группы не обладают мотивацией действовать для обеспечения коллективного блага”, так как у индивида нет причин брать на себя часть издержек за добывание этого блага. «Только персональный “селективный” мотив может побудить рационального индивида действовать в интересах группы»¹⁰.

Следовательно, в качестве реальных групп влияния выступают те, которые представляют интересы небольшого количества бенефициаров (частных компаний, производителей, промышленников и т.д.). При этом чем больше группа интересов (бенефициаров), тем ей сложнее организовать. Отсюда следует логика коллективного действия М. Олсона: в процессе принятия решений меньшинство побеждает большинство. В таком политическом пространстве нет места усредненному представительству, а процесс принятия политических решений построен вокруг специализированных, частных интересов (*special interests*).

Другое направление критики было представлено влиятельными исследователями Т. Лоуи и Э. Шаттшнайдером, бывших в разное время президентами Американской ассоциации политических наук. Согласно Т. Лоуи, структура и особенности деятельности групп интересов, ведущих борьбу за принятие решений в свою пользу, зависит от масштаба стоящих перед ними задач. Сам процесс принятия решений Т. Лоуи разделил на три сферы: регулирование взаимоотношений между бизнесом и наемными работниками, распределение экономических ресурсов между различными слоями общества и так называемую дистрибутивную политику, в которой в качестве основного ресурса выступают специальные субсидии, заказы, проекты, гранты, а в качестве монопольного распределителя данных ресурсов выступает государство¹¹. По мнению Т. Лоуи, в 1950–1960-е гг. американская политическая система пережила качественную транс-

⁹ Олсон М. Логика коллективных действий: общественные блага и теория групп. М., 1995.

¹⁰ Там же. С. 46.

¹¹ См.: Lowi T. American business, public policy, case-studies, and political theory // World Politics. 1964. Vol. 16. N 4. P. 701–704.

формацию, когда в процессе принятия решений начал усиливаться групповой либерализм, получивший особое распространение в политических программах 36-го президента США Линдона Джонсона (1963–1969 гг.), который выступал за более гибкий подход к законодательству и ослабление контроля со стороны государства. В итоге в США сложилась такая структура власти, когда различные сферы и уровни принятия решений (отрасли промышленности, финансовые секторы, социальные вопросы, распределение государственных средств и пр.) стали соответствовать определенным группам интересов, которые стали определять политический ландшафт и оказывать решающее влияние на партийную систему. Т. Лоуи был одним из первых исследователей, которые методологически обосновали влияние групп интересов не только на уровне законодательной, но и исполнительной власти.

Коллега Т. Лоуи, Э. Шаттшнайдер пошел дальше в своих рассуждениях, он показал, что группы интересов в США по своей сути являются нерепрезентативными, так как выражают интересы только высшего класса. В конечном счете, это может представлять опасность для политической системы и экономики, в подтверждение чего Э. Шаттшнайдер приводит пример с законом Смута-Хоули в 1930 г., который был принят под давлением групп интересов от промышленности. В условиях финансового кризиса, стараясь создать тарифную амортизацию для собственной индустрии, американские промышленники настроили против себя всех ведущих зарубежных партнеров, что привело к усугублению депрессии. Единственным противовесом власти групп интересов, по мнению Э. Шаттшнайдера, может служить партийная система, которая, с одной стороны, зависит от деятельности данных групп, с другой — должна выступать в качестве ограничителя их власти¹².

Спор между сторонниками и критиками плюрализма стал важным научным водоразделом в исследовании групповых интересов. В рамках данной дискуссии центральными стали вопросы о том, какую роль группы интересов играют в условиях демократии, в какой степени лоббизм является легитимным институтом, что есть важнейшая предпосылка его развития в разных странах мира. Как было показано выше, ответы на данные вопросы напрямую зависят от того, в какой степени мы связываем лоббизм с общественными или частными интересами. И если определение частного интереса вызывает меньше трудностей, так как связано с ограниченным количеством субъектов, то понятие общественного интереса, равно как и его соотношение с частным интересом, является предметом многочисленных, зачастую идеологических дискуссий в современном

¹² См.: *Schattschneider E. Party government.* N.Y., 1977. P. 187–206.

мире. Данная проблема усложняется еще и тем, что общественный интерес можно трактовать через призму философии, права, экономики, политологии, при этом каждый раз мы будем получать разные смыслы и оттенки смыслов.

В современном мире нет универсального ответа на данный вопрос, так как общественный интерес будет трактоваться по-разному в различных политических системах и обществах, в зависимости от культурных, экономических и социальных факторов, а потому дуалистический характер института лоббизма будет сохраняться. Впрочем, как показывает современная динамика развития демократических систем, ни один институт, насколько бы развитым он ни был, не застрахован от риска делигитимации. Например, современная партийная система является гораздо менее легитимной по сравнению с партийной системой 40-летней и даже 15-летней давности. Это связано в первую очередь с тем, что партии более не рассматриваются большинством граждан как главный и универсальный институт представительства. В условиях развития партисипаторных практик и гражданского общества, демократии во всем мире переживают этап глубинной трансформации, и развитие лоббизма является скорее следствием, чем причиной этих изменений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

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

Миллс Ч.Р. Властвующая элита. М., 1959.

Мэдисон Дж. Федералист № 10 // Федералист: Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. М., 1994.

Олсон М. Логика коллективных действий: общественные блага и теория групп. М., 1995.

REFERENCES

Bentli A. Process gosudarstvennogo upravleniya. Izuchenie obshchestvennyh davlenij [The process of public administration. Studying of public pressures]. М., 2012 (in Russian).

Brownlee W.E. Funding the modern American State, 1941–1995: the rise and fall of the era of easy finance. Cambridge, 2003.

Dahl R. Who governs? // Democracy & Power in an American City. New Haven, 1961.

Fukuyama F. Political order and political decay: from the industrial revolution to the globalization of democracy. N.Y., 2014.

Hunter F. Community power structure: a study of decision makers. North Carolina, 1953.

La Vaque-Manty M. Bentley, Truman, and the Study of Groups // Annual Review of Political Science. 2006. N 9.

Lowi T. American business, public policy, case-studies, and political theory // World Politics. 1964. Vol. 16. N 4.

Mehdison Dzh. Federalist N 10 [Federalist N 10] // Federalist: Politicheskie essey A. Gamil'tona, Dzh. Mehdisona i Dzh. Dzheya [Federalist: The political essays of A. Hamilton, J. Madison and J. Jay]. M., 1994 (in Russian).

Mills Ch.R. Vlastvuyushchaya ehлита [The ruling elite]. M., 1959 (in Russian).

Olson M. Logika kollektivnyh dejstvij: obshchestvennye blaga i teoriya grupp [The logic of collective action: public goods and group theory]. M., 1995 (in Russian).

Schattschneider E. Party government. N.Y., 1977.

Womersley D. Liberty and American experience in the eighteenth century. Indianapolis, 2006.