УДК 323.2

ЛОББИЗМ КАК СУБСИДИРОВАНИЕ (НА ОСНОВЕ ТЕОРИИ «ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СУБСИДИРОВАНИЯ» Р. ХОЛЛА)

Толстых П.А.

Статья представляет собой продолжение исследований теоретических аспектов лоббизма. В ней автор раскрывает специфику взаимоотношений лоббистов с политическими стейкхолдерами на основе глубинного анализа теории Р. Холла «законодательное субсидирование» [4, с. 69-84]. Р. Холл использовал разработанный им подход для объяснения лоббистского процесса на уровне законодательной власти – Конгресса США. Особое внимание уделено сильным и слабым сторонам в подходе Холла. Статья рассматривает типологизацию наиболее распространенных потребностей чиновника, направленных на упрочнения его позиций на бюрократической лестнице, которые может удовлетворить профессиональный лоббист. Автор приводит пример из практики, анализируя процесс борьбы с потреблением табака в России. В заключении в исследовании формулируется вывод о том, что лоббисты занимаются субсидированием широкого круга политических стейкхолдеров (даже оппонентов по вопросам, входящих в сферу профессиональных интересов лоббистов), а не только представителей легислатур, как это утверждал Р. Холл.

Ключевые слова: лоббизм; теория «законодательного субсидирования»; процесс субсидирования; заинтересованные группы; «субсидирование бюрократии».

LOBBYING AS SUBSIDIES (BASED ON R. HALL'S THEORY OF "LEGISLATIVE SUBSIDY")

Tolstykh P.A.

The article continues investigations of theoretical aspects of lobbying. The author reveals the specificity of lobbyists' relationships with political stakeholders based on the in-depth analysis of R. Hall's theory of "legislative subsidy" [4, p. 69-84]. R. Hall used the developed approach to explain the process of lobbying at the level of legislation – the U.S. Congress. Particular attention is given to strengths and weaknesses of Hall's approach. The article considers the typology of the most common needs of officials aimed at strengthening of their positions in the bureaucratic ladder that may be satisfied by professional lobbyists. The author provides a practical example analyzing the process of tobacco control in Russia. The researcher comes to a conclusion that lobbyists do subsidize a wide range of political stakeholders (even the opponents on the matters within the scope of their professional interests) apart from the representatives of legislatures, as it was stated by R. Hall.

Keywords: lobbying, theory of "legislative subsidy", funding process, interested groups, "subsidizing bureaucracy".

Теория «законодательного субсидирования» впервые была разработана американским экономистом, профессором Мичиганского университета Р. Холлом и опубликована в журнале «Обзор американкой политической науки» в феврале 2006 года. Исследуя активность лоббистов в Конгрессе США, ученый приходит к выводу, что лоббизм на практике не является стратегией, направленной на изменение позиций и предпочтений законодателя. По его мнению, *лоббизм – это скорее попытка субсидировать законодательные ресурсы тех законодателей, чьи предпочтения уже разделили группы интересов*: «Лоббисты отличаются от законодателей своей специализацией на

решении одной интересующей их проблемы и обладают значительными ресурсами для ее решения. Проблема лоббистов заключается в невозможности прямого участия в принятии политических решений в сфере законодательства. Ресурсы лоббиста, чтобы стать значимыми, должны быть реализованы через тех, кто имеет возможность участвовать в принятии этих решений. Соответственно, лоббист сначала отбирает законодателя, который уже имеет схожую с ним позицию и верования. Затем лоббисты субсидируют инициативы законодателей, предоставляя им данные для формулировки предложений, рассмотрения альтернатив, заключения, аргументы или иным способом помогают законодателям осуществлять самостоятельные действия по изменению содержания закона или вероятности его прохождения» [4, с.72].

Теория «законодательного субсидирования» Холла базируется на трех предпосылках: первая - законодатель, чтобы иметь существенный вес в политике, должен активно в ней участвовать [4, с.72]. То есть он должен принимать участие в законодательном процессе, предлагать законопроекты, поправки, выступать с предложениями. С другой стороны, суть политической деятельности, направленной на повышение авторитета и политического веса политика, заключается в построении коалиций сторонников, участии в процедурных маневрах (назначения в комитеты, манипуляция повесткой дня), борьбе за голоса. Лоббист, таким образом, субсидируя законодателя, укрепляет политический авторитет своего избранника. Вторая предпосылка – политик, приступая к работе должен определить приоритетные направления своей деятельности, на которых он будет специализироваться [4, с.72]. Таким образом, одни выбирают банковское законодательство, другие оборону, третьи – здравоохранение. Выбор приоритетов политиком притягивают к нему отраслевых лоббистов, которые профессионально разбираются в представляемой ими тематике. Третья предпосылка – ресурсы законодателей ограничены [4, с.72]. У политиков ограничено время, персонал, информация и др. Следовательно, они не могут одновременно осуществлять все виды

деятельности, которые должны обеспечить успех всех направлений политики, поддерживаемых ими или их избирателями. Лоббисты, в данном случае, являются дополнительным персоналом для законодателя, разгружая его временные затраты.

Основная идея концепции «законодательного субсидирования», заключается в том, что лоббист не влияет, а лишь помогает (по аналогии с «вспомогательным персоналом»), следует за уже определившимся и действующим в своих интересах законодателем, увеличивая его усилия по достижению целей, которые, в том числе, разделяет лоббист со своей группой влияния. Именно поэтому политики, действуя в своих собственных интересах, одновременно «действуют» в интересах группы. Анализируя практическую деятельность лоббистов, можно обнаружить значительный объем фактов, подтверждающий данный тезис. Обычно процесс «субсидирования» проходит по следующей схеме. Становится известно о той или иной инициативе законодателя (это могут быть высказывания, нормативные действия и пр.), которые коррелируется с интересами заинтересованной группы, работодателем лоббиста. Позиция законодателя может иметь как самостоятельный характер, так и быть вышестоящим партийным поручением или иметь любой иной характер. Задача лоббиста заключается в поддержке данной позиции. И, если это профессионал, ему есть, что предложить политику, чтобы максимизировать его эффективность: это может быть целый арсенал вспомогательных действий от организации пресс-конференций, позитивных публикаций в СМИ, подготовки качественной экспертизы в поддержку инициативы до блокировки политических оппонентов политика и многое другое. Публичные политики, которые имеют разнообразные интересы и инициативы, направленные, прежде всего, на рост их популярности в социальных стратах, тем самым, обрастают многочисленными лоббистскими группами, которые, в свое время, подхватив их инициативу, выполняют всю черновую работу, начиная от отслеживания

графика согласований по интересующему группу вопросу до самостоятельного проталкивания, когда-то инициированных решений или законопроектов.

В своей статье Р. Холл использовал разработанный им подход для объяснения лоббистского процесса на уровне законодательной власти – Конгресса США [4, с. 69-84]. Интерес к данному органу власти у автора обусловлен тем, что политическая система США наделяет данный государственный институт значительным объемом реальных властных полномочий, которые – естественным образом – притягивают лоббистов, стремящихся донести свои позиции и надеющихся на учет их интересов. И, несмотря на то, что действующее законодательство, регулирующее лоббизм, распространяется и на исполнительную власть, все же лоббизм в Америке – это, главным образом, лоббизм в Конгрессе. Тем не менее, нам представляется, что ограничение подхода только избираемыми конгрессменами, неоправданно. Идея, заложенная в концепции «законодательного субсидирования», на наш взгляд, может быть переложена и на процесс взаимоотношений лоббиста с представителями публичной власти в целом, причем как с бюрократами (чиновниками), так и с избираемыми политиками. Если лоббизм, согласно Холлу, это своего рода субсидия за предприимчивость законодателя, при которой лоббисты выборочно оплачивают информацию и услуги представителей, разделяющих их мнение, по законотворчеству [4, с. 83], то, распространив данный тезис и на публичную власть (государственную и муниципальную), можно предположить, что это «поддержка инициатив политического стейкхолдера, имеющего схожие с заинтересованной группой (на которую работает лоббист) интересы и полномочия» [4, с. 77].

«Субсидирование бюрократии», в отличие от «субсидирования законодателей (избираемых политиков)» имеет ряд особенностей, которые необходимо выделить отдельно. Во-первых, бюрократы, в отличие от публичных политиков имеют другую мотивационную систему: если политик преследует достичь популярности среди избирателей (заручиться большим

числом голосов), то ключевой мотивирующей ценностью бюрократа является его стремление укрепить свое положения на иерархической лестнице. Объясняется это тем, что базисные для чиновника блага (степень влияния, количество подчиненных, уровень решаемых вопросов, величина распределяемого бюджета и пр.) распределяются в соответствие с рангом на властной вертикале.

Проведем типологизацию наиболее распространенных потребностей чиновника, направленных на упрочнения его позиций на бюрократической лестнице, которые может удовлетворить профессиональный лоббист.

Таблица

Возможные потребности бюрократа и действия лоббиста

Возможные потребности бюрократа	**Действия лоббиста**
Профессионализм и компетентность	Лоббист имеет возможность и необходимые ресурсы для качественной подготовки необходимых справок, заключений и пр. Он может привлекать лучших экспертов, исследовать международный опыт и пр. Для чиновника хорошо подготовленный, проработанный документ – один из главных критериев оценки его профессионализма. Лоббисту следует снабжать чиновника важной для него информацией, повышающей его профессиональный и экспертный уровень. С другой стороны, лоббист может помочь чиновнику реализовать его ведомственные инициативы. Например, подключив свои связи в парламенте, стимулировав принятие нужного закона или формирование целевой программы или дополнительного бюджетного финансирования.
PR	Лоббист имеет возможность популяризировать сильные качества бюрократа в профессиональной и общественной среде, а также нейтрализовывать потенциальных политических оппонентов, сотрудничающего с ним чиновника. Таким образом, лоббист делает зависимым от него чиновничий аппарат через формирование требуемой ему общественной поддержки (через службы по связям с общественностью).
Деньги	Лоббист имеет возможность легально улучшать финансовое состояние чиновника, например, приглашая его на платные лекции, заказывая научные и творческие работы по проблемам его компетенции. С другой стороны, имея связи в бизнесе, лоббист представляет интерес для чиновника и в контексте возможного временного ухода с государственной службы, что довольно распространено, например, при победе оппозиционной партии на выборах в парламентских республиках.

Во-вторых, бюрократы не самостоятельно выбирают предмет своего политического интереса, а следуют нормативно закрепленным положениям, определяющим их спектр ответственности и компетенций. Данная ответственность может быть связана с определенной проблемной сферой (например, инвестиции, собираемость налогов и пр.), либо иметь ярко выраженную отраслевую специфику (здравоохранение, сельское хозяйство и пр.).

Субсидирование бюрократии проходит по следующей схеме. На первоначальном этапе лоббист, определив группу бюрократов, задействованных в принятии государственного решения [В данном случае речь идет о решениях, которые принимаются не единолично, а путем различных согласований как внутриведомственного, так и межведомственного характера.], в котором он заинтересован, выделяет корпоративный интерес каждого. После этого он соотносит свой частный интерес с их позициями, пытаясь, если это возможно, найти оптимальные точки пересечения. Как и для избираемых политиков, компетентность, профессионализм, эффективность для бюрократа являются – в преобладающем большинстве случаев – определяющим критерием, серьезно влияющим на положение чиновника в государственной иерархии. Особенно данная взаимозависимость стала актуальной в последние несколько десятилетий благодаря развитию теории государственного управления, при которой бюрократ представляется сродни менеджеру от государства с четкой системой отчетности и нацеленностью на результат. Таким образом, понимая задачи, стоящие перед чиновником, лоббист начинает поддерживать их, так как их реализация соответствует общим целям.

Однако это бывает не всегда возможным по самым разным причинам. Рассмотрим, для наглядности, пример из практики.

В 2011 году российское Министерство здравоохранения инициировало норму, согласно которой запрещалась продажа сигарет в магазинах до 50 кв. метров. По мнению экспертов, около 30% продаж в магазинах шаговой

доступности приходится на сигареты - в годовом исчислении это около 1 млрд. долларов [1]. Инициатива чиновников от здравоохранения была обусловлена их корпоративным интересом по снижению числа преждевременной смертности от потребления табака. Данный интерес входил в прямое противоречие с интересами табачной отрасли и мелкого ритейла, однако полностью соответствовал крупным сетевым магазинам, которые стремились перевести этот финансовый оборот на себя. На межведомственном уровне ситуация была неоднозначной: Министерству экономики, Министерству финансов данная инициатива не нравилась, так как снижала развитие экономики и бюджетные платежи. Антимонопольная служба, в чью компетенцию входит развитие конкуренции, не одобрила норму, так как ее внедрение привело бы к закрытию 175000 торговых объектов и потере 300000-500000 рабочих мест. Министерство промышленности и торговли, несмотря на то, что данная инициатива не соответствовала его интересам, не дало резко отрицательного отзыва. По нашим оценкам, произошло это потому, что руководитель профильного департамента ведомства, готовящий заключение по данному вопросу, является выходцем из ассоциации, объединяющей крупных операторов розничных сетей и, очевидно, в этой связи выражает их интересы. Данный пример показателен в том плане, что различные лоббистские группы, которых затрагивала разбираемая инициатива Минздрава, четко оценивали как общекорпоративные интересы различных ведомств, так и, возможно, личные интересы отдельных чиновников. Далее, в зависимости от позиции того или иного ведомства, когда это было возможно, они субсидировали их активность, подыгрывали их корпоративным интересам, снабжая их аргументами, экспертизой, общественной поддержкой и пр. С представителями антимонопольного ведомства работали ассоциации малого бизнеса, ссылаясь на ограничение конкуренции; с министерством экономки – крупные табачные компании, приводя факты о возможных сокращениях рабочих мест и падении инвестиций и т.п. В рамках рассматриваемой нами концепции важно то, что

лоббисты в данной кампании не пытались изменить мнение чиновников, которое уже сформировалось и было обусловлено их собственными корпоративными и личными интересами, они лишь усиливали положение своих сторонников во власти, обеспечивали благоприятный общественный фон и пр.

Подводя промежуточный итог, выделим ряд сильных и слабых сторон в подходе Холла. Сильной стороной концепции «законодательного субсидирования» является то, что она позволяет решить проблему «неравного обмена», который возникает при попытках объяснить лоббизм как корректировку убеждений политика за счет информации, которую представляет ему лоббист [2, с. 165-169]. Очевидно, что политический стейкхолдер, участвуя в принятии государственного решения от которого, например, зависит рост (или сохранение) доходов той или иной компании или отрасли, при данном подходе, получает взамен слишком мало – некую информацию, повышающую его компетентность, осведомленность и пр. В этой связи позиции сторонников концепции информирования, считающих, что в политике (где основа выживания – это отсутствие каких бы то ни было идеологических принципов и балансирование в зависимости от складывающейся конъюнктуры) информация, предоставленная лоббистом (какой бы весомой она не была) может оказать существенное влияние на позицию политика, представляется крайне наивной.

Кроме этого, подход Холла косвенно развеивает миф о влиятельности лоббистов, благодаря которому они в максимальной степени капитализируют свой ресурс во взаимоотношениях с политическими стейкхолдерами. Представленный вывод обосновывается еще и тем, что в лоббистском процессе в значительном количестве случаев, чрезвычайно сложно оценить непосредственный вклад самого лоббиста в итоговое политическое решение, а сами политические процессы часто развиваются в выгодном для лоббиста направлении по своей собственной логике без какого-либо участия с его стороны.

С другой стороны, взгляд Холла на лоббизм имеет и ряд недостатков. Можно ли утверждать, что «законодательное субсидирование» является самостоятельной, целостной концепцией лоббизма? Экономист считает, что его подход «представляет лоббизм в фундаментально иных терминах – скорее как субсидию, нежели как убеждение или подкуп» [4, с. 79]. Однако любая фундаментальная теория лоббизма должна, на наш взгляд, отвечать на один принципиальный вопрос, что является тем базисным ресурсом, который позволяет лоббистам быть значимыми субъектами политического процесса, влиять на взгляды политиков, эффективно доносить позиции групп интересов. Попутно разобранные Холлом концепции информационного и коррупционного обмена [4, с. 79-82], как мы знаем, вполне определенно отвечают на этот вопрос как в случае с публичными политиками, так и с бюрократами: в случае информационного обмена – это важная для политика информация, связанная с его эффективностью; в случае коррупционного обмена – это деньги. Можем ли мы утверждать, что Холл открыл какой-то иной (третий) ресурс, который определяет сущность лоббизма и его значение в политическом процессе? Очевидно – нет. Подход Холла, на наш взгляд, связан, прежде всего, с особенностью технологии влияния, а не с сущностью лоббизма. Ведь, вполне естественно, что лоббист пытающийся добиться принятия того или иного политического решения, для начала работает с теми представителями государственной власти, которые разделяют его точку зрения на интересующий вопрос. Это универсальное правило жизни – идти от простого к сложному. Любой практикующий лоббист подтвердит, что любая мало-мальски серьезная кампания начинается с построения коалиции, сущность которой - поиск сторонников в деловой, общественной и государственной среде, чьи взгляды, верования и убеждения соответствуют его позиции. Помимо экономии ресурсов, у построения коалиции есть и другая не менее важная причина, которую необходимо упомянуть в связи с нашим исследованием – какой бы не был опытный лоббист, он все же обладает ограниченным кругом поддержки во

властных структурах, которые задействованы в принятии итогового политического решения. Это, очевидно, относится как к законодательной, так и к исполнительной власти. Таким образом, за счет построения коалиции лоббист стремится к максимизации числа и к повышению эффективности сторонников во власти, чья критическая масса, как он предполагает, в итоге приведет к принятию решения, соответствующего его интересам. На практике данное распределение «работ» коалиции в органах власти может выглядеть вполне конкретным образом: кто-то отвечает за работу с нужным, близким ему комитетом и (или) фракций парламента; кто-то работает со сторонниками в структурных подразделениях ведомств, задействованных в выработке позиций по интересующему лоббиста вопросу; кто-то обеспечивает общественную поддержку и пр. В этом отношении ученый совершенно прав, утверждая, что группы интересов помогают своим сторонникам во власти осуществлять их функции более эффективно. Однако, утверждать, что «субсидированием» сторонников во власти (в чем бы это субсидирование не заключалось) лоббизм ограничивается – значит не в полной мере понимать суть данного явления и слишком упрощенно смотреть на практические аспекты деятельности данных политических акторов. Например, коммуникация с так называемыми «неопределившимися» парламентариями, которых, как правило, большинство, через инструменты косвенного воздействия не подпадает под рассматриваемую нами концепцию, хотя и является традиционной в работе практикующего лоббиста.

Именно поэтому мы утверждаем, что концепция Холла относится скорее не к сущности лоббизма, раскрывающей содержательный смысл данного явления, а описывает один из характерных приемов, влияющих на его эффективность.

Холл в одном из своих итоговых выводов утверждает, что «лоббисты не лоббируют интересы врагов. Они менее всего хотят субсидировать тех, кто будет работать против них» [4, с. 80]. Очевидно, что лоббисты не будут

усиливать позиции своих оппонентов во власти, однако это вовсе не означает, что они не будут искать с ними диалога, пытаясь, если это возможно, найти точки соприкосновения. Нам известны случаи, когда измотанные лоббистской борьбой оппоненты находили компромиссы и договаривались - ведомство инициировало законопроект, ущемляющий интересы одной отраслевой группы влияния. Для блокировки этого законопроекта была развернута полномасштабная лоббистская и информационная кампания. В результате, законопроект продолжительное время находился в процедуре политических согласований, руководитель ведомства, благодаря кампании в СМИ, подвергался резкой критике. В итоге, несмотря на то, что интересы лоббистов и чиновников прямо противоречат друг другу, удалось найти компромисс: ведомство смягчило формулировки в законопроекте, лоббисты не противодействовали его дальнейшему принятию. Политическая репутация руководителя ведомства была сохранена – закон в итоге принят, а все жесткие для группы влияния формулировки из него убраны. Очевидно, что мы меньше всего хотим взаимодействовать с теми, кто не разделяет наши взгляды, имеет отличные от нас интересы. Однако жизнь заставляет нас – чтобы быть эффективными – довольно часто делать именно это.

Список литературы

1. Толстых П. А. Достигнуть баланса реально // Российская газета. 2012. 29 мая. № 849 (20).

2. Толстых П. А. Лоббизм как информирование // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2012. № 7 (21): в 3-х ч. Ч. II. С. 165-169

3. Denzau A., Munger M. Legislators and Interest Groups: How Unorganized Interests Get Represented // American Political Science Review. 1986. Vol. 8. № 7. P. 89-106.

4. Hall R., Deardoff A. Lobbying as Legislative Subsidy // American Political Science Review. 2006. Vol. 100, No. 1. P. 69-84.

References

1. Tolstykh P.A. Dostignut balansa real'no [Reaching the Balance is Real]. *Rossiyskaya Gazeta,* no. 849 (29 May 2012).

2. Tolstykh P.A. Lobbizm kak informirovanie [Lobbying as Informing]. *Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki,* no. 7. P. II (2012): 165–169.

3. Denzau, A. and M. Munger, 1986. Legislators and Interest Groups: How Unorganized Interests Get Represented. American Political Science Review, 8(7): 89–106.

4. Hall, R. and A. Deardoff, 2006. Lobbying as Legislative Subsidy. American Political Science Review, 100(1): 69–84.

ДАННЫЕ ОБ АВТОРЕ

Толстых Павел Александрович, кандидат политических наук
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»
проспект Волгоградский, 46, лит. Б, Москва, 109316, Россия
7443421@gmail.com

DATA ABOUT THE AUTHOR

Tolstykh Pavel Aleksandrovich, Candidate of Political Sciences
Higher School of Economics
46B, Volgogradskiy Prospect, Moscow, 109316, Russia
7443421@gmail.com

Рецензент:
Шахов Д.А., канд. соц. наук