

---

---

## ИСТОРИЯ И ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА. ВОПРОСЫ ПОЛИТОЛОГИИ

УДК 328. 184

**А. С. Ванкевич**

### СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ ПРОЦЕСС ЛОББИЗМА

*Аннотация.* В статье сопоставлено понятие лоббизма с другими смежными понятиями и разграничены их предметные поля. Выдвинут ряд гипотез о социально-политических факторах, влияющих на процесс лоббизма и видоизменяющих его.

*Ключевые слова:* лоббизм, лоббирование, коррупция, патронат, бюрократия

Проблема взаимоотношения социально-политических акторов с государственными органами встает всякий раз, когда начинается разговор о природе современной демократии. Видными социальными философами и учеными-политологами было создано немало теорий, в которых использовался самый разнообразный концептуальный аппарат: такие понятия, как «лоббизм», «коррупция», «патронат», «рента» и другие обозначают различные способы взаимодействия граждан с представителями государственной власти.

В большинстве случаев анализируется то, как социальные и экономические обстоятельства определяют распределение ренты, влияют на формирование коррупционных связей, патроната [2]; и реже проводится анализ того, как особенности политической системы сказываются на складывании тех или иных моделей влияния на власть со стороны различных групп интересов. Если политическое измерение присутствует, то анализируется в основном то, как власти решают распределять ресурсы, а не то, как группы интересов выстраивают свои стратегии при влиянии на власть [4]. При такой постановке проблемы тонкости институционального дизайна отдельных государств и роль самих предпринимателей зачастую нивелируются для обеспечения сопоставимости статистических показателей [28, 5-15]. Поэтому чаще всего данные о том, как социально-политические факторы предопределяют отношения влияния на государственные институты, носят страноведческий характер, что усложняет их сопоставление [11, 151-184]. Поэтому в данной работе мы не будем обращаться к эмпирическим данным, а постараемся обратиться к теоретическим положениям, чтобы потом на эмпирическом материале можно было проверять отдельные гипотезы.

Итак, цель данной работы - выдвинуть научно обоснованные гипотезы о социально-политических факторах, влияющих на процесс лоббизма (и видоизменяющих его). Проанализировать, как под воздействием социально-политической детерменизма и институциональных рамок сменяют друг друга такие формы влияния на власть, как патронат, коррупция и лоббизм. Иными словами, основной вопрос звучит следующим образом: как определенные социально-политические условия благоприятствуют развитию одних типов связей и препятствуют другим. Сравнение лоббизма с патронатом и коррупцией не случайно. Все три понятия, описывая один и тот же предмет (отношение между не государственными акторами и государственными, влияние первых на вторые), являются наиболее разработанными в политической науке. Стоящие за ними теории содержат много фактологического и теоретического материала.

Для достижения поставленной цели в данной статье проводится сравнительный анализ предметного поля лоббизма с предметными полями патроната и коррупции. Срав-

нительный анализ понятий позволяет выяснить зависимые переменные (характеристики) которые способствуют построению гипотез относительно необходимых условий для возникновения того или иного типа связей.

Предметное поле понятия «патронат»

Патрон-клиентские отношения являются одной из основных форм организации отношений общества с властью и, шире, социального взаимодействия [10, 49]. Главной чертой патроната выступает обмен лояльностью, политическими правами на социальные преимущества или блага [11, 153].

В литературе патронат характеризуют следующими признаками, которые и конституируют предметное поле: 1) происходит обмен не одним видом ресурсов, а сразу всеми (экономическими, защитой, привилегиями, престижем), с одной стороны, и лояльностью и поддержкой, с другой; 2) обмен происходит «пакетом», то есть невозможно обменять один тип ресурса на другой; 3) обмен мало зависит от условий и предполагает долгосрочное доверие и обязательства; 4) такие отношения, как правило, неофициальны, а в большинстве случаев находятся вне правового поля; 5) участники вступают в них добровольно и так же добровольно могут из них выйти; 6) в патрон-клиентские отношения вступают не организованные группы, а, скорее, индивиды. Такая форма социальной организации не способствует развитию горизонтальных связей между клиентами [9, 49-50]. К признакам выделенным Ш.Н. Эйзенштатом и Л. Ронигером, мы хотим добавить еще один: 8) клиентелизм всегда опирается на партикулярные ценности и плохо совместим с универсализмом.

Зафиксировав основные признаки клиентелизма, сопоставим это понятие с лоббизмом. Только одна форма влияния на власть попадает в предметные поля обоих понятий: это происходит, когда лицо, занимающее публичный пост, и лоббист находятся в патрон-клиентских отношениях. Должностное лицо выступает в качестве патрона, а лоббирующий актер - в качестве клиента. В остальных случаях предметные поля рассматриваемых понятий не пересекаются.

Предметные поля лоббизма и клиентелизма можно четко разделить по признаку активности «снизу» или «сверху». Патронат в большинстве случаев означает активность «сверху», когда клиенты получают готовые предложения, взамен удовлетворения которых они получают какие-то блага. Лоббизм же всегда означает инициативу «снизу», когда заинтересованные акторы предпринимают различные усилия, чтобы добиться своих целей. Вторым признаком, разделяющим анализируемые понятия, является устойчивость связи. Клиентелизм предполагает долгосрочные отношения, поскольку основой своей имеет идентификацию и персональные обязательства. Основой лоббизма выступает интерес, который может быть удовлетворен, после чего лоббистская деятельность прекращается. Так как все участники процесса лоббирования обладают рациональными целями, возникновение персональных связей не является необходимым. Третьим разделяющим признаком является неравенство статусов. Патронат предполагает иерархические отношения между патроном и клиентом. Лоббизм не предполагает ни иерархии, ни неравенства статусов. Даже если лоббист и должностное лицо не равны, в процессе лоббирования они являются равноправными участниками соглашения. В качестве четвертого признака, отделяющего предметное поле клиентелизма от лоббизма, можно назвать степень публичности. Патронат не предполагает публичности (даже при условии общеизвестности), тогда как лоббирование — предполагает (в узких трактовках публичность необходима). Более того, обнаружение может быть одним из механизмов лоббирования.

Кроме признаков, отделяющих лоббизм и клиентелизм друг от друга, есть менее однозначные признаки, которые зависят от степени проявления, хотя могут присутствовать

в обоих рассматриваемых феноменах. Например, лоббизму больше свойственны групповые интересы, а клиентелизм ориентирован на удовлетворение индивидуальных потребностей. Также таким признаком является мера закрытости входа и выхода из отношений. Патронат является намного более закрытым институтом, чем лоббизм. Включение в патрон-клиентские отношения и выход из них (для клиента), как правило, затруднены. Включение же в лоббистские отношения более доступно, а прекращение обуславливается реализацией интереса.

Предметное поле понятия коррупции

Переходя к понятию коррупции следует отметить, что явление это возможно преимущественно в модернизированных обществах с политическими системами современного типа. С одной стороны, в этих условиях формируется такой феномен, как рациональная бюрократия в том понимании, какое вкладывал в него Макс Вебер [3, 644-706]. Рациональность в случае государственного управления подразумевает, что, во-первых, действия чиновников будут строго соответствовать закрепленным правилам, во-вторых, что решения бюрократов будут основываться не на личных пристрастиях, а на объективном анализе доступной информации и на желании действовать как можно более эффективно, чтобы реализовывать стоящие перед организацией цели. С другой стороны, модернизированные политические системы предполагают ответственность власти имущих перед обществом, необходимость согласования интересов управляемых и управляющих, возможность повлиять на принятие политических решений — и то, что власти действуют в интересах общественного блага, а не в своих собственных. Только в этом контексте и возможно четкое разделение публичного и частного, которое создает почву и для общественных представлений о том, что властью можно злоупотреблять.

Две обозначенные нами характеристики модерна — рационализм и публичность — являются основаниями для построения двух подходов к описанию коррупции. Первый подход акцентирует внимание на профессиональной этике, беспристрастности и объективности в принятии решений [17, 75]. Второй подход большее внимание уделяет процессам и результатам участия людей в осуществлении власти [29, 328].

Несмотря на различие подходов к осмыслению коррупции, они описывают одно предметное поле. Его можно зафиксировать такими признаками, как: 1) принятие или исполнение решений, связанных с распределением материальных благ или престижных социальных статусов; 2) создание привилегированного положения для отдельных индивидов или групп в ущерб другим группам, которых также касается решение, а также перераспределение различных частных и государственных средств, нарушающее существующие правила, с целью получения прибыли; 3) непубличный характер воздействия на решения; 4) нарушение существующих законодательно или морально закрепленных правил принятия или исполнения решений.

Окончив рассмотрение коррупции, перейдем к анализу его соотношения с понятием лоббизма. Их предметные поля пересекаются. Исключением является узкий — легалистский подход, который опирается на четкое закрепление в законе всех возможных форм взаимодействия заинтересованных групп и государства. Основным критерием различия лоббизма и коррупции тогда становится соответствие закону, а значит, смежных областей быть не может. Но если мы обращаемся к широкому пониманию лоббизма, то у лоббизма и коррупции возникает смежная область: коррупционный лоббизм. И если явление находится в поле коррупции и лоббизма, то в таком случае оно и будет является коррупцией и лоббизмом одновременно.

Обозначим несколько признаков, которые указывают на то, что феномен относится исключительно к полю коррупции: 1) если должностное лицо само выступает инициатором действия, имеющего целью получения благ или улучшение социального статуса, то

это невозможно отнести к лоббизму, так как нет воздействия на него извне со стороны заинтересованного актора; 2) постороннее влияние на судебную власть или правоохранительные органы также, как правило, является «чистой коррупцией».

Исключительно лоббистский характер будут носить все действия, которые: 1) не нарушают законодательства, 2) происходят публично с привлечением представителей широкой общественности.

Кроме названных, можно предложить еще ряд признаков, которые отделяют коррупцию от лоббизма: преобладание личного или группового интереса; наличие или отсутствие организации (как в смысле группы, так и понимаемой как разносторонняя и целенаправленная работа); степень публичности предпринимаемых действий. В зависимости от того, как будет охарактеризовано явление по трем этим параметрам, его можно будет скорее отнести к лоббизму или к коррупции, либо к обоим. Коррупция предполагает более частный характер решаемых вопросов, отсутствие разработанной кампании по продвижению интереса и закрытый характер влияния. Лоббизм же характеризуется наличием широких интересов (например, социальной группы, отрасли промышленности), организованностью этих интересов, то есть объединением нескольких людей, которые действуют согласовано, и публичностью, по крайней мере, некоторых шагов по защите интереса.

Предметное поле понятия лоббизма

Следует отметить, что в современной научной литературе имеет место быть большой разброс в определении сущности и признаков лоббизма. Самым узким и в то же время точным можно считать легалистское определение лоббизма, которое подразумевает отсылку к соответствующим национальным законодательным актам. Пожалуй, самое известная формулировка пришла из США, где лоббизм определяется как «попытки убедить законодателей внести принять или отклонить законодательный проект или изменить существующие законы. Лоббист может работать на группу, организацию или индустрию и представляет информацию по законодательным проектам, чтобы поддержать интерес своих клиентов» [21]. Данное определение предполагает, что влияние можно оказывать исключительно на представителей законодательных органов власти и что взаимодействие может носить только характер одностороннего информационного обмена от лоббиста к парламентарии. Сложность использования легалистского подхода состоит в его ограниченности одной страной (в которой действует тот или иной закон о лоббизме). Кроме того, законодательно закрепленные определения лоббизма есть в очень небольшом количестве стран.

Есть более широкий подход, который пытается подойти к проблеме скорее технологически. Если понимать лоббизм как профессиональную деятельность по представительству интересов отдельных групп [6, 5-10], то оперировать данным понятием становится проще, однако тогда мы теряем возможность говорить о разных типах групп интересов, что немаловажно для понимания сути самого процесса.

Попытка привязать лоббистскую деятельность к отдельному политическому институту — традиционно парламенту — также представляется непродуктивной, поскольку в современных государствах множество технических, но от этого не менее важных вопросов, решается в различных инстанциях исполнительной власти. Поэтому в большинстве определений объект воздействия не фиксируется.

Но есть другой вопрос, который вызывает не меньше споров: кто является, а кто нет, субъектом лоббизма. Одни авторы считают, что группы интересов, возникающие в государственных органах, лоббистами быть не могут [1, 244]: лоббизмом тогда считается деятельность тех организаций, которые не являются «полноценными» участниками политического процесса, такими, как партии, депутаты или министерства. Другая воз-

---

---

можная позиция по этому поводу состоит в том, что государственные организации могут иметь интересы, а значит, могут выступать и в качестве заинтересованных групп [5, 23-24]. Так или иначе, разграничение носит здесь «мягкий» характер.

Подытоживая все вышесказанное, отметим, что явления, входящие в предметное поле лоббизма, должны обладать следующими признаками: 1) лоббизм — это всегда воздействие субъекта на должностное лицо; 2) основой лоббизма является интерес, после реализации которого деятельность прекращается, хотя интерес может носить долгосрочный характер; 3) лоббирование носит добровольный характер для обеих сторон; 4) лоббистские отношения могут быть формализованы, то есть основаны на правилах, независимых от ситуации и персональных характеристик участников.

В данной работе под лоббизмом мы будем понимать систему и практику реализации интересов путем организованного воздействия на законодательную и исполнительную власть. Такое определение можно считать широким, поскольку оно включает в себя и деятельность групп активистов, и депутатских фракций, крупных корпораций. Дополнительной причиной того, что такая характеристика кажется нам более приемлемой, является то, что именно в ней раскрывается важное свойство лоббизма — доведение интересов различных акторов до государства, функция обсуждения. Это определение позволит рассмотреть лоббизм не только в таких странах, как США, но и в странах с не развитой системой представительства интересов, низкой степенью институционализации взаимоотношений групп интересов и представителей власти (например в России).

Влияние социально-политических условий на характер взаимоотношений политических акторов и представителей государственной власти

В ходе сопоставления предметных полей клиентелизма, коррупции и лоббизма мы обнаружили объединяющие и разделяющие их признаки. Одни из показателей абсолютны, другие относительны. Последние предполагают, что явления будут относиться к одной из рассматриваемых категорий в зависимости от степени проявленности каждого признака. Анализ того, когда будет корректнее говорить о каком феномене, дает нам основания выдвигать гипотезы относительно социальных, политических и экономических факторов, которые способствуют переходу от коррупции к лоббизму, клиентелизма к лоббизму и наоборот. Так как в данной работе предметом анализа является лоббизм, мы будем формулировать гипотезы, полагая его в качестве центрального понятия.

Начнем с того, что делать прямой вывод о том, что при ослаблении коррупции автоматически будет усиливаться лоббизм, нельзя, поскольку данные явления не являются антагонистами. Но, как мы показали при сопоставлении данных понятий, их предметные поля связаны. Несмотря на то, что клиентелизм определяется намного строже, чем коррупция, ситуация с ним носит похожий характер: лоббизм и клиентелизм не являются антагонистами; скорее, условия, необходимые для их развития, сильно различаются. Значит, не сами феномены конкурируют, а социальные ситуации, относящиеся к ним, с трудом совместимы.

В случае, если в обществе присутствует острое неравенство в распределении политических и экономических ресурсов, а также есть сильные вертикальные связи при слабых горизонтальных, лоббизм имеет мало шансов для развития — будет господствовать патронат [11, 152-153]. Причиной этого является то, что политика распределения носит закрытый характер, отчего конкуренция за ресурсы минимизирована. Здесь нужно отметить то, что патронат вовсе не обязательно носит противозаконный характер, что он не всегда синонимичен коррупции.

Важным фактором влияющим на господство либо лоббизма, либо клиентелизма является количество и качество публичной информации (то есть распространяющейся по открытым каналам и открыто обсуждаемой). В обществах с традицией патроната ин-

формация воспринимается как частный ресурс [13, 189]. Когда информация недоступна, распространяется по не публичным каналам, движение к более открытым формам влияния на власть затруднено, поскольку нет нужной информационной среды для появления общественности. Также следует предположить, что закрытость политической системы в целом, затрудненность влияния на государственные решения извне создают питательную почву для патрон-клиентских отношений и не благоприятствуют лоббизму.

Распад или отсутствие долгосрочных гарантий стабильности персональных отношений, основанных на общей идентичности участников, делает патронат неустойчивым и создает базу для временных союзов, направленных на реализацию отдельных интересов, то есть создает предпосылки для преобладания лоббизма (или коррупции). Чем больше динамизма заложено в отношения, тем шире будет распространен лоббизм, и уже - клиентелизм. О последнем нужно отметить то, что патрон-клиентские отношения по определению характеризуются динамичностью. Во-первых, из-за изменчивости во властных статусах и властных отношениях, с одной стороны, и персональной идентификации и обязательствах, с другой. Во-вторых, по причине того, что клиентские отношения опираются на такие изменчивые величины, как добрая воля и угроза насилия, а они могут быстро изменяться под влиянием самых разных обстоятельств. В-третьих, из-за неправового и персонифицированного характера связей внутри клиентеллы [10, 50-51]. Все это закладывается в патронат тот динамизм, который неблагоприятно сказывается на его функционировании. Отсюда можно сделать вывод, что если происходит изменение социальных статусов и отношений силы, то тем меньше шансов, что индивиды будут вступать в отношения патроната, что освобождает социальное пространство для развития лоббистский практик.

Формы влияния на государственную власть зависят также и от состояния групп интересов и политических акторов вообще. Если они ригидны, то это будет способствовать преобладанию патроната, а если мобильны – преобладанию лоббизма. Если они пассивны, то это будет способствовать преобладанию коррупции, а если активны – преобладанию коррупционного или легального лоббизма.

В заключение следует сказать, что лоббизм преобладает в парламентах. Именно для парламентаризма характерны: горизонтальные связи, равенство статусов, регулярная сменяемость, информационная открытость, рациональная дискуссия, открытость для инициатив извне. Добавим также, что коллегиальность принимаемых парламентами решений очень сильно затрудняет коррупцию и патрон-клиентские отношения (патрон не может быть коллективным). Быть может, не случайно лоббизм впервые появился именно в парламентах современного типа.

Подводя итоги этой статьи, отметим, что нам удалось сопоставить понятие лоббизма с другими смежными понятиями, разграничить их предметные поля, определить, в каких случаях эти предметные поля «накладываются» друг на друга. Также мы разобрали понятие лоббизма как политического феномена и как части политологической теории. Составили несколько гипотез того, как социально политические факторы влияют на взаимоотношения государственных служащих и социально-политических акторов. Надеемся, что выдвинутые нами гипотезы станут хорошим подспорьем для других исследований в данной области.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Автономов А.С. Правовая онтология политики. К построению системы категорий. М.: Инфограф, 1999.
2. Васильев Т.В. Экономический лоббизм в политическом процессе современной России. Дис. канд. полит. наук: Анализ основных тенденций : Дис. канд. полит. наук : 23.00.02 .- М.: РГБ, 2003.
3. Вебер М. Политика как призвание и профессия / М. Вебер // Вебер М. Избранные произведения. - М.:

- Прогресс, 1990.
4. А. Гримала-Бюссе: Gryzmala-Busse A. Beyond clientelism: Incumbent state capture and state formation // Comparative political studies. - 2008. - Vol. 41. - No. 4/5.
  5. Лихой А.В. Лоббизм как феномен политической жизни современного российского общества. Дис. канд. полит наук : 23.00.02. – М.: РГБ, 2003
  6. Толстых П.А. Практика лоббизма в Государственной думе Федерального собрания Российской Федерации. М.: Канон+, Реабилитация, 2006. - 280 с.
  7. Фукуяма Ф. Доверие. Социальные добродетели и путь к процветанию. М.: АСТ, Ермак, 2004.
  8. Шмиттер Ф. Неокорпоративизм // ПОЛИС. - 1997. - №2.
  9. Berry J. Lobbying for the people : the political behavior of public interest groups. Princeton, N.J.: Princeton Univ. Press, 1977.
  10. Eisenstadt S. N., Roniger L. Patron-Client Relations as a Model of Structuring Social Exchange // Comparative Studies in Society and History. - 1980. - Vol. 22. - No. 1.
  11. Fox J. The difficult transition from clientelism to democracy: lessons from Mexico // World Politics. - 1994. - Vol. 46. - No. 2.
  12. Gryzmala-Busse A. Beyond clientelism: Incumbent state capture and state formation // Comparative political studies. - 2008. - Vol. 41. - No. 4/5.
  13. Hallin D.C., Papathanassopoulos Political clientelism and the media: southern Europe and Latin America in comparative perspective // Media, culture and society. - 2002. - Vol. 24
  14. Huntington S. Political order in changing societies. New Haven: Yale Univ. Press, 1968.
  15. Hutchcroft P.D. The politics of privilege: Assessing the impact of rents, corruption, and clientelism on Third world development // Political studies. - - 1997. - Vol. 45.
  16. Keefer Ph. Clientelism, credibility, and the policy choices of young democracies // American journal of political science. - 2007. - Vol. 51. - No. 4.
  17. Klitgaard R. Controlling corruption. Berkley: Univ. of California Press, 1988.
  18. Ladd. E.C. The american polity: The people and their government. N.Y.-London: Norton, 1985.
  19. Lemarchand R., Keith Legg K. Political clientelism and development: A preliminary analysis // Comparative Politics. - Vol. 4. - No. 2.
  20. Lobbying. [Электронный документ]. 23.09.2008 // [http://www.senate.gov/reference/reference\\_index\\_subjects/Lobbying\\_vrd.htm](http://www.senate.gov/reference/reference_index_subjects/Lobbying_vrd.htm).
  21. Mauro P. Corruption and growth // The Quarterly Journal of Economics. - Vol. 110. - No. 3.
  22. Nye J. S. Corruption and political development: A cost-benefit analysis // American political science review. - 1967. - Vol. 61. - No. 2.
  23. O'Donnell G. Illusions About Consolidation // Journal of Democracy. - 1996. - Vol. 7. - No. 2.
  24. Powell B. Elections as instruments of democracy : majoritarian and proportional visions. New Haven: Yale Univ. Press, 2000.
  25. Roniger L., Günes-Ayata A. Democracy, clientelism, and civil society. Boulder, Colo. : L. Rienner Publishers, 1994.
  26. Salisbury R.H. Interest representation: The dominance of institutions // American political science review. - 1984. - Vol. 78. - No. 1.
  27. Tavits M. Clarity of responsibility and corruption // American journal of political science. - 2007. - Vol. 51. - No. 1.
  28. Treisman D. The causes of corruption: A cross-national study // Journal of economics and management science. - 2000. - Vol. 76.
  29. Warren M.E. What does corruption mean in a democracy? // American journal of political science. - 2004. - Vol. 48. - No. 2.
  30. Shmitter Ph. C., Karl T.L. What democracy is ... and what is not // Journal of Democracy. - 1991. - Vol. 2. - No. 3.

A. Vankevich

#### SOCIOPOLITICAL FACTORS DEFINING THE PROCESS OF LOBBYISM

*Abstract.* The article reveals the concept of lobbyism in relation to other border concepts and differentiates their subject fields. A number of hypotheses of sociopolitical factors influencing and changing the process of lobbyism have been put forward.

*Key words:* lobbyism, lobbying, corruption, patronage, bureaucracy