

РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛОББИЗМА В МЕЖДУНАРОДНОМ И ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОМ ПРОСТРАНСТВАХ

ПРАВОВЫЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

ПАВЕЛ КАНЕВСКИЙ

МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва, Россия

Резюме

Деятельность групп интересов в международном и транснациональном пространствах, несмотря на их постоянно возрастающую роль, в значительной степени остаётся terra incognita для исследований международных отношений и международного права. Цель настоящей статьи заключается в том, чтобы восполнить ряд пробелов как в современной науке о международных отношениях, так и в теории лоббизма и групп интересов в части систематизации практик регулирования лоббизма в международном и транснациональном пространствах. Обобщение существующих практик и режимов регулирования должно способствовать лучшему пониманию сущности активности групп интересов в международном и транснациональном пространствах, возможностей и пределов её регулирования международными организациями и суверенными государствами. В статье проанализированы отдельные политико-правовые механизмы, сегментарно регулирующие лоббизм в международном и транснациональном пространствах. Исследованы наднациональные режимы, которые устанавливают правила взаимодействия групп интересов с конкретными наднациональными и международными организациями и объединениями, а также режимы регулирования иностранного лоббизма на национальном уровне, которые определяют правила взаимодействия иностранных групп интересов с органами власти суверенных государств. При изучении наднациональных режимов обобщён опыт регулирования лоббизма в Европейском Союзе и Организации Объединённых Наций. Был сделан вывод, что в ЕС действует наиболее инклюзивный режим регулирования лоббизма. Технически он охватывает все группы интересов, лоббирующие свои интересы в Брюсселе. В ООН применяется другой подход – взаимодействие с внешними группами фактически сведено к международным неправительственным организациям, что и отражено в нормах и правилах лоббизма в этой организации. В то же время к реальным субъектами лоббизма в разных институтах и центрах принятия решений относятся не только МНПО, но и бизнес-группы, по поводу допустимой степени влияния которых в ООН ведётся активная дискуссия. Разные институты в системе ООН по-разному подходят к вопросам регулирования влияния бизнеса, что приводит к возникновению разных подрежимов внутри организации. Рассмотренные примеры режимов регулирования иностранного лоббизма на национальном уровне показывают, что их развитие связано с политическими мотивами отдельных государств, которые стремятся ограничить политическое и информационное влияние со стороны иностранных групп интересов, при этом оставляя свободу для иностранных экономических групп интересов.

Ключевые слова:

лоббизм; лоббизм в международном и наднациональном пространствах; регулирование лоббизма; группы интересов; транснациональные группы интересов; Европейский Союз; Организация Объединённых Наций.

Дата поступления рукописи в редакцию: 25.10.2021

Дата принятия к публикации: 01.02.2022

Для связи с автором / Corresponding author:

Email: kanevskiy@socio.msu.ru

Изучение лоббизма – устоявшийся элемент предметной области политической науки. Между тем сегодня развитие института лоббизма вышло далеко за пределы англосаксонских обществ, где он впервые возник вместе с институтами представительства интересов в XVIII–XIX веках. В современном мире лоббизм стал неотъемлемой частью практически всех политических систем. Вместе с тем в научном и экспертном сообществах продолжаются дискуссии по поводу сущности лоббизма, его функций и дисфункций. На сегодняшний день существует множество трактовок лоббизма. Согласно оксфордскому политическому словарю, «лоббизм обозначает попытки оказать влияние на принятие и реализацию политических решений, которые осуществляются различными акторами – от групп интересов и отделов по связи с органами власти в крупных корпорациях до иностранных посольств» [Brown et al. 2018]. А.П. Любимов подчёркивает роль лоббистов как связующих звеньев между организованными группами и органами власти [Любимов 2005: 14]. П.А. Толстых определяет лоббизм как отдельный институт политической системы, представляющий собой «процесс по продвижению интересов частных лиц, корпоративных структур в органах государственной власти» [Толстых 2009]. Э. Маквилльямс считает, что лоббизм – это в первую очередь налаживание коммуникации между группами интересов и государством [McWilliams et al. 2002: 87]. В первую очередь лоббизм остаётся процессом взаимодействия между заинтересованными группами и органами власти, которое направлено на принятие, реализацию или непринятие политических решений. Ключевые субъекты данного взаимодействия – группы интересов, под которыми, согласно классическому определению Р. Шварценберга, понимаются «организации, созданные для защиты интересов и оказания давления на публичные органы власти с целью добиться от них принятия таких решений, которые соответствуют их интересам» [Шварценберг 1992: 87].

При этом А.А. Байков и А.А. Сушенцов подчёркивают, что лоббизм традиционно

изучается с позиций американского видения данного феномена и рассматривается как элемент соревновательности и открытости политики, как «один из каналов обратной связи, снимающий информационную асимметрию в сфере взаимоотношений государства и бизнеса» [Байков, Сушенцов 2010: 101]. Это связано не только с тем, что научное изучение лоббизма зародилось изначально в США, но и с тем, что распространение института лоббизма в мире является прямым следствием либерализации и плюрализации политического и экономического пространств. При этом распространение неолиберальных, плюралистических принципов взаимодействия групп интересов и органов власти вышло далеко за пределы англосаксонского мира.

Более того, процессы глобализации и интернационализации экономических, политических и социальных связей привели к тому, что лоббизм в современном мире существует не только на уровне национальных политических систем, но также в международном пространстве. Глобализация приводит к возникновению транснациональных групп интересов, способных влиять на процесс принятия решений в отдельных государствах или в международных организациях.

Деятельность групп интересов в международном и транснациональном пространствах – сложное и всё ещё малоизученное явление как для общей теории групп интересов и лоббизма, так и для теории международных отношений. Лоббизм на национальном уровне вне зависимости от степени его институционализации строится на правилах и традициях взаимодействия общества и государства, которые эволюционировали в течение длительного времени. Лоббизм в международном и транснациональном пространствах не имеет чётких институциональных и культурных границ, а группы интересов действуют в постоянно изменяющемся окружении, так как глобализация – это нелинейный процесс, базирующийся на сложной и многоуровневой социальной, экономической, политической и культурной коммуникации.

Отсюда вытекает основная цель данной работы, которая состоит в том, чтобы попытаться систематизировать и обобщить опыт существующих на сегодняшний день правовых механизмов, регулирующих деятельность групп интересов в международном и транснациональном пространствах. В статье будут рассмотрены модели регулирования транснационального лоббизма на уровне наднациональных объединений (на примере Евросоюза) и международных организаций (на примере Организации Объединённых Наций), а также модели регулирования транснационального лоббизма на уровне иностранного лоббизма.

Транснациональные группы интересов и их правосубъектность

В широком смысле к транснациональным группам интересов могут относиться любые группы, если они оказывают влияние на органы власти других государств или международных организаций. Например, транснациональные корпорации являются активными лоббистами как в той национальной юрисдикции, где они зарегистрированы, так и в прочих государствах, на территории которых они осуществляют свою деятельность. Р. Хребенар и Б. Морган выделяют три основных типа транснациональных групп интересов: частные экономические организации, включая транснациональные корпорации и бизнес-ассоциации; международные неправительственные организации; прочие целевые группы, включая церковные и этнические организации [Hrebear, Morgan 2009: 105].

В современном мире количество транснациональных групп постоянно увеличивается. Только в период с начала 1990-х по конец 2000-х годов количество транснациональных корпораций выросло более чем в два раза, достигнув отметки в 77 тысяч¹. Кроме того, постоянно растёт количество международных неправительственных организаций – с 1909 по 2014 г. количество МНПО, учитываемых ООН, увеличилось

со 176 до 59 383 [Joachim 2017: 348]. Увеличение количества активных групп интересов в международном пространстве сопровождается усилением их влияния на различных уровнях принятия решений.

Рост активности групп интересов в международном и транснациональном пространствах имеет несколько проявлений. Это, прежде всего, их растущее вовлечение в деятельность наднациональных и международных организаций и объединений, таких как Евросоюз [Kluver 2013; Agas, Beuers 2020], Организация Объединённых Наций [Hanegraaff et al. 2020; Durkee 2018], Всемирная торговая организация [Beuers et al. 2019]. Параллельно происходит возрастание участия групп интересов в процессе формирования внешнеполитической и внешнеэкономической стратегии отдельных государств [Сучков 2013]. В ряде случаев наметился аутсорсинг традиционных дипломатических и внешнеполитических государственных функций, которые передаются частным организациям (от международных лоббистских фирм до корпораций и частных армий). Наконец, имеет место сближение интересов отдельных организованных групп интересов и органов власти. Первые всё чаще выступают инструментами в руках национальных правительств, равно как и наоборот [Skonieczny 2017]. Иными словами, возникает взаимосвязанный механизм реализации групповых и государственных интересов, что ведёт к гибридизации международного пространства.

Таким образом, группы интересов стали важной составной частью механизма принятия решений в международном пространстве. Дж. Пигман считает, что сегодня изучение международных отношений и дипломатии должно быть сосредоточено на «представительстве и коммуникации между глобальными акторами, включая государства, многосторонние институты, организации гражданского общества и крупные компании» [Pigman 2010: 11]. Дж. Уайзман говорит

¹ The Universe of the Largest Transnational Corporations. United Nations, 2007. URL: https://unctad.org/system/files/official-document/iteiia20072_en.pdf (accessed: 25.07.2022).

о «многосторонней дипломатии как отношениях между государственными субъектами (государствами, группами государств или международными организациями) и негосударственными субъектами» [Wiseman 1999: 10–11]. Иными словами, система международных отношений более не строится только лишь на межгосударственных связях, а включает в себя значительное количество негосударственных групповых интересов.

В научной литературе как в России, так и на Западе нет устоявшейся терминологии, которая описывала бы влияние групп интересов в международном и транснациональном пространствах. Разными исследователями используются термины «международный лоббизм» [Фельдман 2015; Васильева 2011], «транснациональный лоббизм» [Curran, Eckhardt 2017; Young 2012], «иностранный лоббизм» [Коньшев, Скворцова 2020; Stoyanov 2009], «глобальный лоббизм» [Lee 2020], «дипломатический лоббизм» [Tidwell 2016]. Терминологическое разнообразие связано в том числе с тем, что национальные и транснациональные группы интересов оказывают влияние на различных уровнях принятия решений в международной системе. Они могут воздействовать на решения, принимаемые как международными организациями, так и национальными органами власти. Более того, организованные группы могут оказывать влияние на формирование внешнеполитического курса собственных или чужих правительств, что также позволяет им реализовывать свои интересы за рубежом. В статье предлагается классификация уровней лоббизма в международном и транснациональном пространствах, охватывающая:

1) наднациональный лоббизм, включающий в себя влияние групп интересов на центры принятия решений в международных организациях и наднациональных объединениях;

2) иностранный лоббизм, охватывающий воздействие групп интересов, зарегистрированных на территории одних государств (и представляющих собственные интересы или интересы своих правительств), на территории которых они заре-

гистрированы, на органы власти других суверенных государств. Разновидность иностранного лоббизма – этнический лоббизм, в рамках которого этноконфессиональные группы отстаивают как интересы диаспор, проживающих на территории данного государства, так и других государств, с которыми у этих диаспор сохраняются социальные, политические и экономические связи.

Разработанная классификация демонстрирует, что деятельность групп интересов в международном пространстве носит многоуровневый характер. Наличие этих уровней подчёркивает возросшую субъектность групп интересов. При этом отдельные уровни взаимосвязаны, так как одни и те же группы интересов могут оказывать влияние одновременно и в рамках международных организаций, и в ходе формирования внешнеполитических и внешнеэкономических решений собственных государств, и посредством взаимодействия с органами власти других государств.

Важное отличие лоббизма в международном и транснациональном пространствах от лоббизма на национальном уровне состоит в трудности выявления его нормативной базы. На уровне государства принципы, регламентирующие взаимодействие групп интересов с органами власти, опираются в первую очередь на особенности политической системы и политической культуры. Даже если лоббизм не регулируется отдельными законами, взаимодействие групп интересов и органов власти в отдельных государствах вписано в систему устоявшихся формальных или неформальных норм и правил.

Между тем у лоббизма в международном и транснациональном пространствах нет универсальной нормативной базы. На глобальном уровне не определены ни правосубъектность групп интересов, ни единые правила их взаимодействия друг с другом и с органами власти национальных государств. Регулирование лоббизма всерьёз не рассматривалось как объект международного права. При этом уровень влияния групп интересов в ряде сфер принятия ре-

шений часто не ниже, а выше, чем у отдельных государств. Транснациональные корпорации, ассоциации, международные неправительственные организации, лоббисты-консультанты воздействуют на решения в разных национальных юрисдикциях и международных организациях, формируют неформальные коалиции, способные оказывать мощное давление на разных уровнях международной системы. Деятельность групп интересов в международном и транснациональном пространствах создаёт крайне децентрализованную подсистему международных отношений.

На сегодняшний день отсутствуют предпосылки возникновения универсального сегмента международного права, который способствовал бы унификации регулирования деятельности групп интересов в международной системе. Сложившееся положение обусловлено несколькими причинами. *Во-первых*, международная система групп интересов крайне динамична и дифференцирована, она состоит из разнородных субъектов, имеющих разные цели и по-разному осуществляющих лоббистскую деятельность. *Во-вторых*, лоббистская деятельность в значительной степени не формализована. Даже в тех странах, которые сегодня регулируют лоббистскую деятельность на национальном уровне, остаются белые пятна, создающие пространство для неформальных отношений. В условиях анархичной международной системы выявление объектов регулирования связано с ещё большими трудностями.

Вместе с тем эволюция правовых механизмов на наднациональном и национальном уровнях во второй половине XX — начале XXI в. привела к появлению отдельных норм и правил, сегментарно регулирующих деятельность групп интересов в международном и транснациональном пространствах. Соответствующие режимы можно разделить на два основных типа:

1) наднациональные режимы, которые устанавливают правила взаимодействия групп интересов с отдельными наднациональными объединениями и международными организациями;

2) режимы регулирования иностранного лоббизма на национальном уровне, которые определяют правила взаимодействия органов власти суверенных государств с иностранными группами интересов.

Они не носят универсального характера, а охватывают лишь отдельные международные организации и суверенные государства. За некоторым исключением [Васильева 2011], в литературе наблюдается дефицит попыток систематизации существующих практик регулирования международного лоббизма. Цель последующего анализа состоит в достижении лучшего понимания деятельности групп интересов в международном и транснациональном пространствах, возможностей и пределов регулирования их влияния. Он мог бы способствовать внедрению новых инструментов регулирования лоббизма на уровне международных организаций и отдельных государств, которые в условиях глобализации неизбежно сталкиваются с возрастающим давлением со стороны групп интересов.

Регулирование транснационального лоббизма в Европейском Союзе

Наднациональные режимы регулирования лоббизма наиболее разработаны на уровне Европейского Союза и Организации Объединённых Наций. ЕС и ООН по-разному подходят к решению этой задачи. Если Европейский Союз юридически признаёт лоббизм в максимально широкой трактовке, а под регулирование попадают все без исключения группы интересов, влияющие на процесс принятия решений в Брюсселе², то ООН регулирует лоббизм более выборочно, предоставляя консультативный статус на уровне отдельных инсти-

² Interinstitutional Agreement of 20 May 2021 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on a mandatory transparency register. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021Q0611\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021Q0611(01)&from=EN) (accessed: 25.07.2022).

тутов организации исключительно некоммерческим неправительственным группам³.

Изучение лоббизма в ЕС является одним из наиболее проработанных направлений анализа наднационального лоббизма. К авторам, заложившим основу изучения лоббизма в интеграционном объединении, в первую очередь относятся Д. Коэн, Дж. Ричардсон [Coen, Richardson 2009], Х. Клювер [Klüber 2013], Я. Бейерс [Beyers, De Bruycker 2019], П. Боуен [Bouwen 2002], А. Дюр, Д. де Бьевр [Dür, De Bièvre, 2007], П. Кулппер [Culpepper 2010], К. Махони [Mahoney 2004]. В центре внимания данных исследователей находятся стратегии влияния групп интересов в Брюсселе (Я. Бейерс, П. Боуен), точки доступа для лоббистов в наднациональных органах власти ЕС (П. Боуен), ресурсы, с помощью которых осуществляется влияние (Х. Клювер, А. Дюр). К. Махони анализировала, как специфика принятия решений в разных органах Евросоюза влияет на активность групп интересов и вероятность достижения ими своих политических целей. В исследованиях А. Дюра, Д. де Бьевра и Х. Клювер роль информации и обмен ресурсами между группами интересов и органами власти рассматривается как ключевой механизм входа в процесс принятия решений в Брюсселе. Из российских исследователей, занимающихся изучением лоббизма в ЕС, стоит выделить Е. Дегтерёву, С. Перегудова, Д.Э. Руденкову, Д.Е. Мои-

сееву, Н.А. Фукс [Дегтерёва 2008; Перегудов 2009; Моисеева 2017; Руденкова 2015; Фукс 2018].

Регулирование лоббизма в ЕС – единственный пример наднационального режима, в рамках которого установлены единые правила взаимодействия с группами интересов независимо от их типа и страны происхождения. Иными словами, институты интеграционного объединения готовы взаимодействовать с корпорациями, ассоциациями, гражданскими объединениями, профессиональными лоббистами, но лишь при условии, что те следуют официально принятым правилам коммуникации и регистрируются в специальном реестре⁴.

Развитие в ЕС одного из наиболее целостных режимов регулирования лоббизма на наднациональном уровне было связано с позицией руководства объединения, которое предпринимало усилия для повышения прозрачности политического процесса. Интеграционное объединение с первых дней существования подвергалось критике за так называемый дефицит демократии – отсутствие понятных демократических процедур и механизмов отчётности перед гражданами [Шульга 2014]. Из всех институтов ЕС напрямую избирается гражданами только Европейский парламент. Повестку дня и содержание законопроектов полностью контролируют по сути административные и закрытые от публики органы – Совет ЕС⁵ и Европейская комиссия⁶.

³ Устав ООН. Статья 71. URL: <https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text>; ECOSOC Resolution 1996/31. URL: <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/documents/2020/resolution-1996-31.pdf> (дата обращения: 25.07.2022); Устав (Конституция) Всемирной организации здравоохранения. Основные документы ВОЗ. 2013. URL: <https://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd48/basic-documents-48th-edition-ru.pdf> (дата обращения: 25.07.2022); FAO Strategy for Partnership with Civil Society Organizations. 2013. URL: <https://www.fao.org/3/i3443e/i3443e.pdf> (accessed: 25.07.2022).

⁴ Interinstitutional Agreement of 20 May 2021 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on a mandatory transparency register. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021Q0611\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021Q0611(01)&from=EN) (accessed: 15.07.2022).

⁵ Rules of procedure of the Council of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/rules-of-procedure-of-the-council-of-the-european-union.html> (accessed: 15.07.2022).

⁶ Rules of procedure of the European Commission. URL: [https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/rules-of-procedure-of-the-european-commission.html#:~:text=The%20Rules%20of%20Procedure%20contain,business%20continuity%20\(Chapter%20III\).&text=CollegialityThe%20Commission%20is%20a,It%20acts%20collectively](https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/rules-of-procedure-of-the-european-commission.html#:~:text=The%20Rules%20of%20Procedure%20contain,business%20continuity%20(Chapter%20III).&text=CollegialityThe%20Commission%20is%20a,It%20acts%20collectively) (accessed: 15.07.2022).

История регулирования лоббизма в Евросоюзе формально ведёт отчёт с 1996 года, когда, по итогам двухлетней работы депутатов Г. Форда и Ж.-Т. Норманна, были введены правила отчётности для депутатов Европарламента и механизм добровольной аккредитации групп интересов при нём⁷. Правила для депутатов предполагали декларирование доходов от профессиональной деятельности, финансовой или материальной помощи, включая подарки, от третьих лиц. Аккредитация групп интересов предполагала лишь занесение наименования организации в отдельный реестр, что давало ей право беспрепятственно попадать в здание Европейского парламента и встречаться с депутатами [Руденкова 2015: 160]. Эти правила многократно критиковались за формализм и отсутствие раскрытия содержательной информации о лоббизме в ЕС.

Первый виток дискуссий о необходимости создания более целостного режима регулирования пришёлся на 2005–2008 годы, когда президентом Европейской комиссии был Ж.М. Баррозу. В 2005 г. член Европейской комиссии по администрированию, аудиту и борьбе с мошенничеством С. Каллас запустил Европейскую инициативу прозрачности, впервые предложив ввести единые правила взаимодействия групп интересов с Европейской комиссией – наиболее важным объектом лоббизма во всей структуре европейской наднациональной власти⁸. Спустя два года Европейская комиссия впервые опреде-

лила единый перечень инструментов, необходимых для регулирования лоббизма на наднациональном уровне. Ключевым механизмом стал внедрённый с 2008 г. добровольный реестр лоббистов. Еврокомиссией было также дано определение лоббизма как «любых действий, предпринимаемых с целью оказать влияние на формирование и принятие решений в европейских институтах»⁹. Лоббисты были определены как «лица, предпринимавшие указанные действия и работающие в таких организациях, как публичные консалтинговые агентства, юридические фирмы, неправительственные организации, аналитические центры, корпорации и торговые ассоциации»¹⁰.

Существование разных режимов регулирования в Европейском парламенте и Европейской комиссии долгое время приводило к юридической путанице и недопониманию со стороны групп интересов. Как отмечали К. Холман и У. Луненбург, за 2008–2010 годы менее половины активных групп интересов и лоббистских агентств согласились войти в реестр Еврокомиссии [Holman et al 2012: 92]. Ситуация кардинальным образом изменилась в 2011 году, когда случился самый резонансный лоббистский скандал в истории ЕС, получивший название «поправки в обмен на деньги». Группа депутатов Европейского парламента согласилась на взятки со стороны журналистов, представлявших лоббистами, в обмен на принятие поправок к ряду законов¹¹. Скандал спровоцировал

⁷ Document C:1996:261:TOC. Official Journal of the European Communities, C 261, 9 September 1996. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AC%3A1996%3A261%3ATOC> (accessed: 18.07.2022).

⁸ Siim Kallas. Vice-President of the European Commission and Commissioner for Administrative Affairs, Audit and Anti-Fraud. The need for a European transparency initiative. The European Foundation for Management, Nottingham Business School. Nottingham, 3 March 2005. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_05_130 (accessed: 15.07.2022).

⁹ 1 Green paper. European Transparency Initiative. Commission of the European Communities. 2006. P. 5. URL: http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_194_en.pdf (accessed: 21.10.2021).

¹⁰ 2 Green paper. European Transparency Initiative. Commission of the European Communities. 2006. P. 5. URL: http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_194_en.pdf (accessed: 21.10.2021).

¹¹ Cash-for-amendments scandal tip iceberg // Corporate Europe Observatory. 31.03.2011. URL: <https://corporateeurope.org/en/2011/03/cash-amendments-scandal-tip-iceberg> (accessed: 21.10.2021).

новый виток дискуссий о необходимости повышения прозрачности принятия решений в ЕС.

Одним из наиболее видимых их результатов стал запущенный в 2011 г. единый список групп интересов (Реестр прозрачности), координируемый совместно Европейской комиссией и Европейским парламентом и действующий по сей день. Реестр обязывает их раскрывать информацию о своих членах, структуре, сферах европейского законодательства, в рамках которых группы оказывают влияние, финансовых затратах на лоббизм, членстве в консультативных структурах Евросоюза, а также подписывать этический кодекс поведения лоббистов [Руденкова 2015: 167].

В реестр может войти любая группа интересов, включая отдельные частные компании, торговые и профессиональные ассоциации, некоммерческие организации, юридические и лоббистские фирмы. Хотя он де-юре носит добровольный характер, представители Европейского парламента и Европейской комиссии официально встречались только с зарегистрированными представителями групп интересов, что делало его де-факто обязательным [Vunee 2018: 379]. В 2016 г. Европейская комиссия выступила с предложением сделать Реестр прозрачности обязательным для всех групп интересов, взаимодействующих с её сотрудниками, Европейским парламентом и Советом ЕС. Межинституциональные переговоры начались в 2018 г. и завершились достижением соглашения между тремя ведущими институтами ЕС в 2020 году¹². Новые правила, вводящие обязательную регистрацию групп интересов в Реестре прозрачности, вступили в силу в 2021 году.

На октябрь 2021 г. в Реестр прозрачности было включено 13 075 групп интересов, что позволяет сравнивать его масштаб с реестром лоббистов в Соединённых Штатах.

Из всех групп интересов в реестре 27% являются некоммерческими организациями, 22% частными бизнес-группами, 21% торговыми и бизнес-ассоциациями, 7% профсоюзами и профессиональными ассоциациями, 7% академическими, исследовательскими и аналитическими структурами, 7% лоббистскими, консалтинговыми, юридическими фирмами, 4% группами, представляющими отдельные регионы стран-членов ЕС¹³.

Политика Европейского Союза остаётся единственным примером создания общего режима регулирования лоббизма на уровне крупнейшего наднационального объединения, охватывающего 27 стран. Хотя государства-члены ЕС представляют разные политические культуры, интеграционное объединение изначально было направлено на создание максимально интегрированного экономического и политического пространства, в котором должны быть единые правила, нормы и ценности, определяющие поведение государств, групп интересов и отдельных граждан. При этом ЕС не был и не стремился стать централизованной политией. По словам Э. Моравчика, «европейское сверхгосударство – это иллюзия» [Moravcsik 2008: 174]. Это, в частности, объясняет, почему правила регулирования лоббизма, создаваемые ЕС на наднациональном уровне, не переносятся автоматически на национальный уровень отдельных государств.

Тем не менее культура прозрачности, формирующаяся на наднациональном уровне, оказывает влияние на отдельные нормы и правила на уровне отдельных государств-членов. В частности, внедрение режимов регулирования лоббизма в Австрии, Франции, Германии, Словении, Польше и иных государствах-членах ЕС во многом были результатом отражения общеевропейских дискуссий о необходи-

¹² Interinstitutional Agreement of 20 May 2021 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on a mandatory transparency register. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021G0611\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021G0611(01)&from=EN).

¹³ 5 EU Transparency register. URL: <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do> (accessed: 21.10.2021).

мости более прозрачного и демократичного политического процесса¹⁴.

ЕС – это не только либеральный, но и демократический проект, призванный легитимизировать многоуровневую систему принятия решений. Иными словами, граждане должны доверять решениям, принимаемым как на национальном, так и на наднациональном уровне, при том что большинство из них имеет минимальное прямое влияние на институты интеграционного объединения. Как отмечал Ю. Хабермас, ЕС был успешен с точки зрения экономической интеграции, но к нему были вопросы с точки зрения легитимизации процесса принятия решений¹⁵. Позиция руководства Европейского Союза, начиная с комиссии Ж.М. Баррозу, заключалась в том, что легитимность следует повышать через усиление прозрачности, так как ключевые институты ЕС по природе являются скорее административными, чем демократическими¹⁶.

Политика прозрачности изменила отношение групп интересов и органов власти к взаимодействию друг с другом. Минимальный уровень публичности стал частью политической культуры, разделяемой лоббистами и политиками. Мотивация групп интересов добровольно раскрывать лоббистскую деятельность во многом лежит в статусной плоскости, напрямую связана с вопросами престижа и репутации. Как показало исследование А. Бунеа, которая проанализировала мнение 632 представителей групп интересов, Реестр прозрачности необходим им в той мере, в которой он помогает осуществлять влияние на институты интеграционного объединения [Bunea

2018: 400]. Группы интересов в большинстве своём рассматривают его как необходимый элемент института лоббизма на уровне ЕС, который легализует взаимодействие с представителями власти. К аналогичным выводам после серии глубинных интервью с представителями внесённых в Реестр прозрачности групп интересов пришли А. Настасе и К. Муурманс. Они относятся к нему как к клубу, членство в котором придаёт статус и позволяет избежать обвинений в нарушении принципов демократии и прозрачности [Nastase et al. 2020: 250].

Режим регулирования лоббизма в ЕС не способен решить проблему дефицита демократии, связанную не столько с деятельностью лоббистов, сколько с закрытостью и нерепрезентативностью политической системы ЕС. Реестр прозрачности не может заменить демократические процедуры. В то же время возникает вопрос, в какой степени можно говорить о демократических процедурах применительно к наднациональным органам принятия решений, которые по своей природе являются в первую очередь бюрократическими структурами. По отношению к ним справедливо ставить вопрос не столько о внедрении дополнительных демократических процедур, сколько о создании чёткого и прозрачного механизма принятия решений, который позволил бы максимальному числу организованных групп равноправно принимать в нём участие.

ЕС открыт для влияния огромного количества как национальных, так и транснациональных групп интересов¹⁷. Это позво-

¹⁴ National Lobbying Regulations in EU Member States. Lobby Europe. URL: <https://lobbyeurope.org/rules-and-regulations/> (accessed: 15.07.2022).

¹⁵ *Habermas J. Why Europe needs a Constitution // New Left Review. II, Sept/Oct 2001.* URL: <https://newleftreview.org/issues/ii11/articles/jurgen-habermas-why-europe-needs-a-constitution> (accessed: 21.10.2021).

¹⁶ Report on the development of the framework for the activities of interest representatives (lobbyists) in the European institutions. Report – A6-0105/2008. 02.04.2008. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-6-2008-0105_EN.html#_section8 (accessed: 21.07.2022).

¹⁷ Interest groups in EU decision-making. The European Council, The Council of the EU. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/library/library-blog/posts/interest-groups-in-eu-decision-making/> (accessed: 15.07.2022); Lobby groups and transparency. European Parliament. URL: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/transparency/lobby-groups> (accessed: 15.07.2022).

ляет говорить, что институт лоббизма скорее компенсирует отсутствующие демократические механизмы, чем исключает их. В то же время логика взаимодействия групп интересов с органами власти в первую очередь подчинена корпоративным целям. По этой причине при принятии решений сохраняется риск неравномерного влияния со стороны наиболее крупных, влиятельных и богатых групп интересов [Stevens, De Bruycker 2020; Hanegraaff, Poletti 2021]. На его минимизацию направлено усиление контроля за деятельностью групп интересов и увеличение отчётности. В этом отношении новый Реестр прозрачности, введённый в действие в 2021 году, который подразумевает обязательную регистрацию всех лоббистов и групп интересов и введение расширенной системы отчетности, — это шаг (хотя и запоздалый) в сторону прозрачного механизма принятия решений.

Нахождение социального баланса в условиях, когда группы интересов фактически заменяют традиционные институты представительной демократии, возможно лишь в том случае, если ЕС сумеет балансировать между общественными и частными интересами. Когда Ю. Хабермас ещё два десятилетия назад говорил, что интеграционное объединение не должно «скапываться к рынку, поглощённому процессами глобализации», он указывал прежде всего на растущий разрыв между корпоративными интересами и интересами граждан¹⁸. Исследователи и эксперты, изучающие лоббизм в Евросоюзе, скорее подтверждают опасения Ю. Хабермаса, равно как и тезис о растущем разрыве между

силой корпоративного лобби и прочими специальными интересами [Hanegraaff, Poletti 2021]. Организации гражданского общества, обладающие меньшими финансовыми возможностями и меньшим уровнем поддержки со стороны лиц, принимающих решения в ЕС, оказываются в менее выигрышной позиции. Общественное мнение в странах—членах Евросоюза также традиционно воспринимает лоббизм как способ привилегированного доступа бизнеса к центрам власти и как фактор коррупции. Последнее масштабное исследование *Transparency International* о восприятии коррупции в ЕС показало, что менее 30% граждан считают, что европейские политики учитывают их интересы при принятии решений, а более 50% считают, что крупный бизнес всегда честными способами добивается своих целей и контролирует политиков¹⁹. Отсюда та ключевая роль, которую играет целостный режим регулирования лоббизма. Он должен не просто быть инструментом раскрытия информации и публичной отчётности, но и способствовать более активной интеграции общественных интересов в политическую повестку Евросоюза²⁰.

ЕС — это региональное объединение. Режим регулирования лоббизма в ЕС не способен претендовать на более глобальный статус, хотя опыт его использования мог бы быть полезен уполномоченным органам управления других международных организаций и объединений, таким как Евразийский экономический союз (далее — ЕАЭС). ЕАЭС в значительной степени создавался под влиянием опыта

¹⁸ *Habermas J. Why Europe needs a Constitution // New Left Review. II, Sept/Oct 2001. URL: <https://newleftreview.org/issues/ii11/articles/jurgen-habermas-why-europe-needs-a-constitution> (accessed: 21.10.2021).*

¹⁹ *Global corruption barometer European Union 2021. Citizens' views and experiences of corruption. Transparency International, 2021. URL: https://images.transparencycdn.org/images/TI_GCB_EU_2021_web_2021-06-14-151758.pdf (accessed: 25.07.2022). От ред.: 7 апреля 2015 г. Автономная некоммерческая организация «Центр антикоррупционных исследований и инициатив "Трансперенси Интернешнл — Р"» внесена Министерством юстиции Российской Федерации в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента (см.: <https://minjust.gov.ru/ru/events/44930/>).*

²⁰ *Is transparency the key to citizens' trust? European Parliament. 2019. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/637923/EPRS_ATA\(2019\)637923_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/637923/EPRS_ATA(2019)637923_EN.pdf) (accessed: 22.07.2022).*

Европейского Союза (хотя и не копировал его полностью) и разделяет с ним многие принципы организации, управления и принятия решений [Кондратьева 2016: 15–16]. Тем не менее институт лоббизма не укоренён в этом объединении. В 2019 г. руководитель секретариата Делового Совета ЕАЭС С. Наумов высказал идею о необходимости легализации лоббизма на уровне наднациональных органов, так как «это существенно улучшит обратную связь от бизнеса, от этого улучшится и качество принимаемых решений – у вас будет квалифицированная профессиональная экспертиза»²¹. До настоящего времени эти идеи не получали воплощения, хотя могли бы способствовать выстраиванию более унифицированной экономической и интеграционной политики, а также способствовать распространению режимов регулирования лоббизма в государствах–членах ЕАЭС.

Формы регулирования лоббизма в Организации Объединённых Наций

Другим важным примером наднационального режима регулирования лоббизма служит Организация Объединённых Наций. Формально ООН взаимодействует не со всеми группами интересов, а лишь с международными неправительственными организациями (МНПО). Исследователи, занимающиеся изучением лоббизма в ООН, считают, что открытость организации МНПО является положительной стороной организации, так как это обеспечивает привлечение негосударственных структур к ключевым вопросам глобального управления [Боткина 2018: 36]. Легализация лоббизма происходит через придание МНПО консультативного статуса, за что отвечают различные органы и департаменты внутри организации. Больше всего практика предоставления консультативного статуса группам интересов характер-

на для Экономического и Социального Совета (ЭКОСОС) ООН. Непосредственно за предоставление консультативного статуса отвечает Департамент по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ), являющийся частью Секретариата ООН и выполняющий функцию «важного связующего звена между глобальной политикой в экономической, социальной и экологической сферах и предпринимаемыми на национальном уровне действиями»²². ДЭСВ предоставляет группам интересов консультативный статус не только в самом ЭКОСОС, но также в связанных с ним органах и центрах принятия решений, отвечающих за экологию, права человека, региональное развитие и прочие вопросы [Dellmuth 2022: 2–3].

Вместе с тем ЭКОСОС и ДЭСВ – не единственные структуры в системе ООН, которые обладают правом предоставления консультативного статуса МНПО. Всемирная организация здравоохранения, Продовольственная и сельскохозяйственная организация, Программа ООН по окружающей среде, ежегодные Конференции сторон Конвенции ООН по изменению климата, ряд организаций, действующих под эгидой Конвенции ООН по морскому праву, а также прочие органы и структуры системы ООН обладают собственными механизмами легального вовлечения групп интересов в процесс принятия решений.

Основная разница между режимами регулирования лоббизма внутри ООН сводится к различным трактовкам того, что считать международными неправительственными организациями и насколько допустимо взаимодействовать с организациями, представляющими интересы бизнеса. ЭКОСОС взаимодействует со всеми МНПО независимо от природы их интереса – это могут быть и социально ориентированные, и экологические, и бизнес-орга-

²¹ «Лоббистов нужно легализовать»: в Москве оценили перспективы развития евразийской экономической интеграции // Евразийский банк развития. 14.03.2019. URL: <https://eabr.org/press/news/lobbistov-nuzhno-legalizovat-v-moskve-otsenili-perspektivy-razvitiya-evraziyskoy-ekonomicheskoy-integratsii> (дата обращения: 21.10.2021).

²² О Департаменте по экономическим и социальным вопросам ООН. URL: <https://www.un.org/development/desa/ru/about.html> (дата обращения: 21.10.2021).

низации. Продовольственная и сельскохозяйственная организация, напротив, жёстко исключает из списка МНПО те группы, которые имеют какое-либо отношение к бизнесу, и взаимодействует исключительно с гражданскими целевыми группами²³. Всемирная организация здравоохранения также взаимодействует со всеми МНПО, но в своих правилах разграничивает принципы взаимодействия с гражданскими целевыми группами и группами, за которым стоят бизнес-интересы²⁴.

Таким образом, режим регулирования лоббизма в ООН сегодня сводится к трём основным типам:

1) либеральный, в рамках которого предоставление консультативного статуса МНПО допускает открытое присутствие бизнес-интересов;

2) социально ориентированный, в рамках которого консультативный статус предоставляется исключительно целевым группам и не допускается отстаивание деловых интересов;

3) разграничительный, подразумевающий разграничение консультативного статуса целевых групп и бизнес-групп.

Либеральная модель изначально была связана прежде всего с ЭКОСОС — ключевым органом ООН, ответственным за координацию социальной и экономической деятельности организации. Предоставление консультативного статуса определяется статьёй 71 Устава ООН²⁵, резолюциями ЭКОСОС 1296 от 1968 года²⁶ и 1996/31

от 1996 года²⁷. В совокупности эти документы утвердили общие правила взаимодействия организации с группами интересов и ввели трёхуровневую систему консультативных статусов: общий, специальный и реестровый²⁸. Они различаются в зависимости от степени значимости группы интересов для ЭКОСОС. Резолюции предоставляют группам интересов возможность участвовать во внутренних встречах этого органа, получать доступ к специализированной документации, предоставлять собственную экспертную информацию и мнения по различным вопросам.

Формально система аккредитации подразумевает предоставление консультативного статуса только неправительственным и некоммерческим организациям, но это не означает, что бизнес-группы не вовлечены во взаимодействие с ЭКОСОС. Они могут получить консультативный статус в том случае, если отвечают главному требованию механизма аккредитации — быть зарегистрированными в качестве некоммерческой и неправительственной организации, в то время как их цели должны отвечать основным целям и принципам деятельности ЭКОСОС [Durkee 2018: 1767].

Многим бизнес-группам несложно продемонстрировать важность своего участия в деятельности ЭКОСОС, главными целями которого является поддержание экономического роста и устойчивого развития. Главным каналом доступа к Экономическому и Социальному Совету для них вы-

²³ В типологии групп интересов под целевыми понимаются те группы интересов, которые стремятся к продвижению своих идей и ценностей, которые часто носят моральный и альтруистический характер и не затрагивают интересы бизнеса. В категорию целевых попадают всевозможные группы по защите прав отдельных категорий людей, по продвижению ценностей, идеологий, идей социальной справедливости, по защите окружающей среды и др. [Whawell 1998: 179].

²⁴ Механизм взаимодействия с негосударственными структурами. WHA69.10. Всемирная организация здравоохранения. 28.05.2016. URL: https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/wha69/a69_r10-gu.pdf (дата обращения: 25.07.2022).

²⁵ Устав ООН. Статья 71. URL: <https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text> (дата обращения: 25.07.2022).

²⁶ ECOSOC Resolution 1296 (XLIV). 23.05.1968. URL: <https://archive.globalpolicy.org/ngos/ngo-un/info/res-1296.htm#:~:text=The%20Economic%20and%20Social%20Council,principles%20of%20the%20United%20Nations.> (accessed: 25.07.2022).

²⁷ ECOSOC Resolution 1996/31. URL: <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/documents/2020/resolution-1996-31.pdf> (accessed: 25.07.2022).

²⁸ См.: NGO related Resolution 1996/31. URL: https://www.unov.org/documents/NGO/NGO_Resolution_1996_31.pdf (accessed: 21.10.2021).

ступают бизнес-ассоциации, которые регистрируются как некоммерческие организации, хотя и состоят из коммерческих групп. Правила аккредитации групп интересов в ЭКОСОС трактуются крайне широко, вплоть до того, что в отдельных случаях разрешается участвовать в деятельности органа непосредственно представителям отдельных частных компаний, подразумевая, что они одновременно являются членами отраслевой ассоциации, имеющей консультативный статус [Durkee 2018: 1767]. К примерам таких ассоциаций относятся Международная ассоциация угля, Международная ассоциация атомной энергии, Национальная ассоциация застройщиков США, Европейская ассоциация производителей автомобилей, Латиноамериканская железнодорожная ассоциация.

Фактически бизнес-группы и другие некоммерческие целевые организации уравнены в правах при участии в процессе принятия решений в ООН. Из приблизительно 5 тыс. МНПО, имеющих консультативный статус в ЭКОСОС, лишь около 10% официально заявляют, что представляют сферы торговли и индустрии [Durkee 2018: 1768]. В реальности эта цифра выше, так как не учитывается ряд МНПО, которые отстаивают интересы бизнеса ковенно, часто камуфлируя их под социально-экономические цели либо вводя своих представителей в правления и наблюдательные советы. Например, проведенное в 2013 г. исследование показало, что среди 100 ведущих МНПО согласно рейтингу *Global Journal* в 54% организаций, как минимум, один член правления был связан с табачной индустрией, в 56% – с военно-промышленным комплексом, в 59% – с финансовым сектором. При этом 40% из числа данных организаций имели консультативный ста-

тус в ЭКОСОС. В частности, *CARE International*, основная цель которой заявлялась как борьба с бедностью, была связана с сельскохозяйственным бизнес-гигантом *Cargill*, а *Vital Voices* (улучшение экономических возможностей для женщин) была аффилирована с *Walmart* [Durkee 2017: 242].

Социально ориентированная модель применяется в Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО). Она стала одной из первичных организаций ООН, созданных в 1945 году, и имеет давнюю историю взаимодействия с группами интересов по вопросам борьбы с голодом и обеспечения продовольственной безопасности. Согласно документу «Стратегия ФАО по взаимодействию с организациями гражданского общества», организация взаимодействует только с теми группами, «которые соответствуют мандату ФАО»²⁹. В отличие от ЭКОСОС, ФАО четко определяет, что речь идет только о социально ориентированных группах, занимающихся вопросами продовольственной безопасности, а не о бизнес-группах³⁰. Как и в случае с ЭКОСОС, ФАО предоставляет группам интересов трёхуровневый консультативный статус в зависимости от их важности для организации³¹.

Вместе с тем невозможность получения бизнес-группами консультативного статуса при ФАО не исключает их менее формального взаимодействия с организацией. В одной из сносок документа «Стратегия ФАО по взаимодействию с организациями гражданского общества» говорится, что группы частного сектора имеют возможность взаимодействовать с ней по вопросам «разработки технических программ, норм и стандартов, защиты интересов, коммуникации, управления знаниями и мобилизации ресурсов»³². Единственное

²⁹ FAO Strategy for Partnership with Civil Society Organizations. FAO, 2013. P. 3. URL: <http://www.fao.org/3/I3443E/I3443e.pdf> (accessed: 21.10.2021).

³⁰ См.: FAO Strategy for Partnership with Civil Society Organizations. FAO, 2013. P. 8. URL: <http://www.fao.org/3/I3443E/I3443e.pdf> (accessed: 21.10.2021).

³¹ См.: Basic Texts of the Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2017. URL: <http://www.fao.org/3/K8024E/K8024E.pdf> (accessed: 21.10.2021).

³² Dawson T., Bhatt G. The IMF and Civil Society Organizations: Striking a Balance. IMF, 2003. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2001/pdp02.pdf> (accessed: 21.10.2021).

правило в этом случае заключается в том, что взаимодействие должно отталкиваться от письменного соглашения между сторонами³³. Фактически ФАО оставляет юридическую лазейку для контакта с группами бизнеса, при этом стараясь дистанцироваться от легализации их статуса. Таким образом в 2020 г. было заключено противоречивое соглашение о сотрудничестве между ФАО и *CropLife International* – ассоциацией, представляющей интересы крупнейших биохимических компаний сельскохозяйственной отрасли³⁴.

Продовольственная и сельскохозяйственная организация – это не единственная организация системы ООН, которая взаимодействует с группами интересов (хотя и отдельными их типом) на неформальных основаниях. Например, Международный валютный фонд вообще не имеет легальных механизмов взаимодействия с какими-либо группами интересов, но при этом они активно вовлечены в его деятельность посредством публичных и непубличных каналов³⁵. При принятии ключевых решений МВФ устраивает публичные слушания и реализует механизмы непубличного взаимодействия с группами интересов, чтобы получить обратную связь в обмен на возможность оказать информационное влияние³⁶.

Наконец, последний из рассматриваемых режимов – разграничительный – применяется во Всемирной организации здравоохранения. До 2016 г. механизм аккредитации групп интересов в ВОЗ был практически идентичен тому, что существует в ЭКОСОС. Серия громких разбирательств,

связанных с табачным лобби внутри организации, привела к их пересмотру. В течение многих лет табачные гиганты вроде *Philip Morris* и Международной ассоциации производителей табака проводили кампанию, направленную на снижение усилий ВОЗ по борьбе с курением. Первый доклад о чрезмерном влиянии табачного лобби на ВОЗ был предоставлен руководству организации еще в 2000 году³⁷, но на формальных правилах вовлечения групп интересов в принятие решений это отразилось лишь 16 лет спустя. Согласно ныне действующим правилам, ВОЗ оставляет за собой право решать, к какой категории – некоммерческой или коммерческой – причислить группы интересов [Durkee 2018: 1742]. Главная цель этого разграничения при выдате консультативного статуса заключается в нивелировании конфликта интересов и чрезмерного влияния со стороны организованных групп, особенно представляющих интересы бизнеса.

Ориентация ООН на эффективное и легитимное решение ключевых проблем человечества создаёт благоприятную среду для международных организованных групп, которые имеют возможность участвовать в разработке политики по ряду важнейших направлений. Ключевой вопрос заключается в том, как и какие группы получают доступ к центрам принятия решений в организации. Споры относительно режима регулирования лоббизма вращаются вокруг статуса и типа групп интересов, с которыми различные органы ООН вступают во взаимодействие. Очевидна также проблема чрезмерного влияния корпора-

³³ См.: FAO Strategy for Partnership with Civil Society Organizations. FAO, 2013. P. 18. URL: <http://www.fao.org/3/I3443E/I3443e.pdf> (accessed: 21.10.2021).

³⁴ The pesticide industry's toxic lobbying tactics against Farm to Fork. Corporate Europe Observatory. 17.03.2022. URL: <https://corporateeurope.org/en/2022/03/loud-lobby-silent-spring> (accessed: 22.07.2022).

³⁵ См.: Dawson T., Bhatt G. The IMF and Civil Society Organizations: Striking a Balance. IMF, 2003. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2001/pdp02.pdf> (accessed: 21.10.2021).

³⁶ См.: Guidelines on the IMF Staff Engagement with Civil Society Organizations. IMF, 2015. URL: https://www.imf.org/external/np/exr/consult/2015/civilsociety/pdf/CSOs_Guidelines.pdf (accessed: 21.10.2021).

³⁷ См.: Tobacco Companies Strategies to Undermine Tobacco Control Activities at the World Health Organization. Report of the Committee of Experts on Tobacco Industry Documents. 2000. URL: https://www.who.int/tobacco/en/who_inquiry.pdf?ua=1 (accessed: 21.10.2021).

тивного мира и групп интересов глобального Севера [Senit, Biermann 2021; Gereke, Bruhl 2019]. Ведутся активные дискуссии о необходимости пересмотра правил аккредитации и допуска групп интересов при принятии решений с тем, чтобы избежать перекосов в пользу более влиятельных и могущественных групп, чьи истинные цели далеко не всегда соотносятся с целями ООН [Moloo 2011].

Специфика регулирования иностранного лоббизма

Развитие второго типа рассматриваемого режима регулирования лоббизма (норм и правил иностранного лоббизма на национальном уровне) связан с формализацией процесса взаимодействия национальных органов власти с транснациональными группами интересов. Глобализация привела к активному развитию иностранного лоббизма, когда группы интересов из одних стран оказывают влияние на органы власти других стран, отстаивая экономические, политические и идеологические цели. В мире транснациональных корпораций и международных неправительственных организаций, действующих во всех уголках Земли, иностранный лоббизм перестал быть чем-то удивительным. В большинстве стран он выступает составной частью института лоббизма на национальном уровне.

Вместе с тем, в отличие от лоббизма на национальном уровне, иностранный лоббизм в меньшей степени подвержен регулированию. Подобный изъян обусловлен тем, что местное законодательство охватывает преимущественно те группы интересов, которые официально зарегистрированы на территории страны. В эту категорию могут входить филиалы или дочерние структуры иностранных групп интересов, обязанные следовать всем законам той

страны, в которой они осуществляют свою деятельность. Вместе с тем регулирование также наделяет их правами и легальными основаниями осуществлять лоббистскую деятельность.

Например, национальные подразделения технологического гиганта *Google* зарегистрированы практически во всех ныне действующих национальных реестрах лоббистов в мире. В Канаде компания *Google Canada* только в 2018 г. официально подала 42 месячных отчета о коммуникациях с канадскими политиками на федеральном уровне³⁸, а во Франции *Google France* вошла в пятерку наиболее активных лоббистов, исходя из частоты встреч с парламентариями из Национальной ассамблеи за 2017–2021 годы³⁹. Этот пример можно экстраполировать на большинство транснациональных корпораций и международных целевых групп, которые привыкли осуществлять взаимодействие с органами власти самых разных стран. При этом они приспособливают стратегии и методы лоббизма в зависимости от местных традиций и норм.

В мире есть лишь единичные примеры, когда регулирование иностранных групп интересов выносятся в отдельную нормативную базу. Наиболее распространёнными механизмами регулирования иностранных групп интересов выступают контроль их иностранного финансирования и/или признание их в качестве иностранных агентов. Первый механизм применяется в разных странах и служит цели ограничения возможностей иностранной финансовой поддержки различных групп интересов. Д. Ратцен выделяет до 10 различных вариантов контроля иностранной финансовой поддержки, применяемых в мире. Среди прочего они включают в себя требования получать государственное одобрение на получение иностранного финансирова-

³⁸ Jackson B. Canada's tech lobby groups OK with Google creating another one // IT World Canada. 20.02.2019. URL: <https://www.itworldcanada.com/article/canadas-tech-lobby-groups-ok-with-google-creating-another-one/415174> (accessed: 21.10.2021).

³⁹ Braun E., Hirsch C. Lobbyists in French parliamentary hearings, by the numbers // Politico Europe. 30.03.2021. URL: <https://www.politico.eu/article/lobbyists-france-parliament-hearings-by-the-numbers/> (accessed: 21.10.2021).

ния (Индия), ограничения на иностранное финансирование (Эфиопия), искусственное усложнение отчётности (Турция) [Rutzen 2015: 7–14].

Специфическим механизмом регулирования деятельности иностранных лоббистов выступает придание статуса иностранного агента тем группам интересов, которые получают финансовую поддержку из-за рубежа или действуют в интересах иностранных государств. На сегодняшний день в мире существует пять стран, которые могут выдать группе интересов или отдельному индивиду статус иностранного агента: США (закон от 1938 года), Россия (2012), Израиль (2016), Венгрия (2017) и Австралия (2018).

Долгое время Соединённые Штаты были единственной страной, которая де-юре выделяла иностранный лоббизм в отдельную правовую категорию. Закон о регистрации иностранных агентов (FARA) был принят в США под предлогом ограничения коммунистической и фашистской пропаганды и касался только групп интересов, действующих на территории страны в политических и идеологических целях. Данный закон устанавливал требования регистрации иностранных лоббистов в Госдепартаменте [Байков, Сушенцов 2010: 102]. Поправки от 1942 г. ещё более чётко связали FARA с вопросами национальной безопасности, что было продиктовано вступлением Соединённых Штатов во Вторую мировую войну⁴⁰. После эпохи маккартизма, когда под предлогом коммунистической угрозы FARA активно использовался для «охоты на ведьм», закон был несколько раз пересмотрен. Две волны поправок – в 1966 и 1995 годах – превратили его скорее в инструмент контроля за внешним экономическим влиянием, хотя политическая и идеологическая составляющие из него полностью не исчезли⁴¹.

Как пишет Л.Е. Ильичёва, повышение значения иностранного лоббизма в американской политике было связано «с ростом в послевоенный период экономической и военной мощи США, усилением их влияния в различных регионах мира, развитием процесса интернационализации хозяйственных связей» [Ильичёва 2015: 16]. Эти причины определяли увеличение активности иностранных корпораций и отдельных государств, которые стремились оказать влияние на американскую политику и позицию США по ключевым международным направлениям.

Иностранный лоббизм в Соединённых Штатах тесно связан с этническим лоббизмом, который может использоваться отдельными государствами как канал влияния на американских политиков. Чем более крупной является национально-этническая диаспора в США, тем большую роль она играет в национальной политике. Роль диаспор определяется также степенью их организованности и интегрированности в политический процесс. Одним из главных инструментов закрепления политического влияния диаспор является электоральный процесс. Помимо активного участия в фандрайзинге для партий и кандидатов, многие этнические группы обладают решающим влиянием в определении исхода голосования. Например, электоральные группы ирландских американцев традиционно определяют исход выборов в таких штатах, как Массачусетс, Монтана, Айова, Пенсильвания, Вермонт, Род-Айленд, кубинская диаспора имеет большое электоральное значение во Флориде, Нью-Джерси и Неваде, армянская – в Калифорнии, еврейская – в Нью-Йорке, Нью-Джерси, Пенсильвании и проч.⁴² По мнению И.Д. Лошкарёва, «продвижение интересов происходит внутри госу-

⁴⁰ *Straus R.* Foreign Agents Registration Act (FARA): Background and Issues for Congress. Congressional Research Service Report. 2020. P. 6–7. URL: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R46435.pdf> (accessed: 21.10.2021).

⁴¹ *Ibid.* P. 8–11.

⁴² *Галстян А.* Миллиардеры-лоббисты: кто стоит за этническими лобби в США. Forbes. 22.06.2017. URL: <https://www.forbes.ru/milliardery/346709-milliardery-lobbisty-kto-stoit-za-etnicheskimi-lobbi-v-ssha> (дата обращения: 15.07.2022).

дарства, но последствия от принимаемых решений, в силу весомой роли США в современных международных отношениях (и шире в мировой политике), определённо сказываются на отношениях между государствами» [Лошкарёв 2017: 76].

Роль иностранных лоббистов в Соединённых Штатах настолько высока, что «многие зарубежные структуры пытаются влиять на формирование политического курса Государственного департамента США» [Перегудов и др. 2009: 12]. Например, крупнейшая произраильская лоббистская группа Американско-израильский комитет по общественным связям (АИКОС), напрямую связанная не только с американской еврейской диаспорой, но и с политической и экономической элитой Израиля, активно влияет на внешнюю политику США в направлении Ближнего Востока [Mearsheimer, Walt 2008]. Такие организации, как АИКОС, служат связующими звеньями американского государства не только с еврейской диаспорой, но также и с государством Израиль. Как отмечает С.С. Костяев, «важными условиями эффективного иностранного лоббизма в США являются не только тесные контакты по дипломатическим каналам с различными представителями политического истеблишмента, но и длительные дружеские отношения со СМИ, академической элитой и различными “мозговыми центрами”» [Перегудов и др. 2009: 14].

Под определение иностранных агентов в США подпадают только те субъекты лоббизма, которые осуществляют деятельность в интересах иностранного заказчика. Под иностранными агентами в США понимаются организации и лица, которые:

- напрямую или косвенно подчинены иностранному заказчику;

- представляют интересы иностранных заказчиков;

- собирают средства или информацию в интересах иностранных заказчиков;

- участвуют в общественных и медийных кампаниях в интересах иностранных заказчиков;

- вовлечены в политическую деятельность в интересах иностранных заказчиков⁴³.

Между 1966 и 1995 годами FARA также регулировал деятельность американских лоббистов, которые отстаивали в американских органах власти интересы иностранных корпораций, ассоциаций, партнёрских объединений и отдельных индивидов, но с 1995 г. эта деятельность подпадает под действия Закона о раскрытии лоббистской деятельности, то есть приравнивается к внутривластному влиянию⁴⁴. Под действие FARA с того же года подпадают только агенты иностранных государств и политических партий, которые влияют на процесс принятия решений⁴⁵. Большая часть иностранных экономических агентов, имеющих свои представительства, могут беспрепятственно взаимодействовать с органами власти, хотя это не снимает с них обязательство отчитываться согласно закону «О раскрытии лоббистской деятельности». То же самое в большинстве случаев касается и этнических лобби, так как речь идёт об организациях, зарегистрированных в США и представляющих интересы проживающих на территории страны диаспор. Вместе с тем граница между внутривластным и внешнеполитическим влиянием достаточно зыбкая. Например, в последние годы ряд китайских корпораций и связанных с ними американских групп интересов предпочитают регистрироваться не в национальном реестре лоббистов, а в FARA, так как они опасаются давления со сторо-

⁴³ Как осуществляется лоббизм в США и что можно позаимствовать для России. Исследовательская группа Terra America по заказу фонда ИСЭПИ. М., 2013. 81 с.

⁴⁴ Lobbying Disclosure Act of 1995. URL: <https://www.congress.gov/104/plaws/publ65/PLAW-104publ65.pdf> (accessed: 21.07.2022).

⁴⁵ *Straus R.* Foreign Agents Registration Act (FARA): Background and Issues for Congress. Congressional Research Service Report. 2020. P. 10–11. URL: <https://fas.org/spp/crs/misc/R46435.pdf> (accessed: 21.10.2021).

ны властей, которые занимают всё более жёсткую позицию по отношению к китайскому бизнесу⁴⁶.

На 21 октября 2021 г. в FARA было зарегистрировано 499 групп или индивидов, представляющих интересы 712 иностранных заказчиков⁴⁷. В качестве видов деятельности группы и индивиды указывали преимущественно лоббизм, связи с общественностью, юридические вопросы, консультирование, продвижение туризма. Лишь незначительное количество групп и индивидов представляли интересы политических партий или кандидатов на выборах за рубежом, а прямые связи с иностранными государствами указаны лишь для нескольких иностранных СМИ, включая российские *RT* и *Sputnik*⁴⁸.

Вместе с тем в FARA содержится множество широких формулировок, касающихся ключевых категорий закона: «политическая деятельность», «консультирование», «агент иностранного заказчика», «скрытая деятельность» и прочее. Крайне запутанна процедура установления связи между иностранным агентом и его иностранным заказчиком. Как отмечает Н. Робинсон, крайне широкие положения закона позволяют Министерству юстиции по-разному трактовать его в зависимости от конкретной ситуации [Robinson 2020: 1103]. Отсюда можно сделать вывод, что после 1995 г. американские законодатели постарались исключить максимально возможное количество иностранных экономических групп

интересов из-под действия FARA, но вопросы политического влияния не исчезли из повестки⁴⁹.

Эта тенденция не уникальна для США. В странах, в которых в 2010-х годах принимались схожие законы об иностранных агентах, это также было связано в первую очередь с попытками ограничить внешнее политическое, а не внешнее экономическое влияние.

Россия стала первой страной, которая переняла американский опыт, хотя и с рядом отличий. В 2012 г. были внесены поправки в закон «О некоммерческих организациях», которые определяют некоммерческую организацию, выполняющую функцию иностранного агента, как некоммерческую организацию, которая получает деньги от иностранных государств, организаций или иностранных граждан и «участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации»⁵⁰. При этом понятие иностранного агента не распространяется на иностранцев, работающих в составе Российского союза промышленников и предпринимателей, Торгово-промышленной палаты и других бизнес-объединений.

В 2019 г. Российская Федерация распространила определение иностранных агентов на СМИ, внося поправки в законы «О средствах массовой информации» и «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁵¹.

⁴⁶ Massoglia A., Evers-Hillstrom K. US firms register as foreign agents of embattled Chinese telecom giant Huawei // Center for Responsive Politics. 22.03.2019. URL: <https://tinyurl.com/r5wxapst> (accessed: 21.10.2021).

⁴⁷ См.: Foreign Agents Registration Act. URL: <https://www.justice.gov/nsd-fara> (accessed: 21.10.2021).

⁴⁸ См.: <https://efile.fara.gov/ords/fara/f?p=1381:1:14838065228076> (accessed: 21.10.2021).

⁴⁹ Показательным в этом отношении является резонансное дело гражданки России Марины Бутиной, которую американские власти в 2018 г. обвинили в попытке создания тайного канала коммуникации между российской политической элитой и Республиканской партией и которая при этом не прошла добровольную регистрацию в FARA. См.: Кто такая Мария Бутина и почему ей грозит тюремное заключение в США // РБК. 17.07.2018. URL: <https://www.rbc.ru/politics/17/07/2018/5b4de9ee9a794707d1baf9bc> (дата обращения: 21.10.2021).

⁵⁰ ФЗ «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/ (дата обращения: 21.10.2021).

⁵¹ ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006 № 149-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/ (дата обращения: 24.07.2022).

В результате иностранным агентом может быть признано любое лицо или организация, которые «распространяют предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы»⁵² и при этом получают деньги от иностранных государств, организаций или иностранных граждан.

Российский закон также содержит крайне широкие положения, позволяющие признать иностранным агентом любую некоммерческую организацию, получающую финансирование из-за рубежа, а не только лишь действующую в интересах иностранных заказчиков. Принципиальное отличие от американского закона заключается в том, что в США необходимо для начала доказать политические мотивы иностранных агентов, в то время как в России на первое место выходят именно вопросы финансирования. После начала действия закона значительное число международных неправительственных организаций было вынуждено прекратить деятельность в России.

Действие российских законов об иностранных агентах по-разному трактуется Российской Федерацией и рядом западных стран и институтов. Венецианская комиссия в 2014 г. вынесла решение, что признание организаций, получающих финансовую поддержку из-за рубежа, иностранными агентами не поможет бороться за финансовую прозрачность, но вызовет рост «недоверия и подозрения» по отношению к ним⁵³. Российская сторона неоднократно настаивала, что действие закона направлено на защиту националь-

ных интересов. Президент Российской Федерации В.В. Путин в ходе выступления на Петербургском международном экономическом форуме в 2021 г. высказал мнение, что российский закон более мягкий, чем в США⁵⁴.

Главная цель законов об иностранных агентах состоит в регулировании некоммерческих организаций, что связано с желанием политических элит ограничить информационное и политическое влияние других стран и международных организаций, особенно в случае, если они выступают с открытой критикой политического курса властей государства и способствуют социально-политическим расколам в обществе. В частности, венгерский закон «О прозрачности организаций, финансируемых из-за рубежа» от 2017 года, израильский закон «О требованиях к прозрачности организаций, поддерживаемых представителями иностранных государств» от 2016 г. и австралийский закон «О прозрачности иностранного влияния» от 2018 г. объединяет то, что они также стремятся ограничить информационное и политическое влияние некоммерческих организаций [Robinson 2020: 1087–1090].

При этом конкретные мотивы у государств разные. Венгерская правящая партия «Фидес» во главе с премьер-министром В. Орбаном недовольна активной критической позицией либеральных организаций, поддерживаемых странами Запада и Европейским Союзом⁵⁵, израильские правые политические силы считают, что ряд западных неправительственных организаций и МНПО открыто поддерживают интересы

⁵² ФЗ «О средствах массовой информации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1511/ (дата обращения: 21.10.2021).

⁵³ См.: Opinion on Federal law n. 121-FZ on non-commercial organizations (“Law on foreign agents”), on Federal laws n. 18-FZ and n. 147-FZ and on federal law n. 190-FZ on making amendments to the criminal code (“Law on treason”) of the Russian Federation adopted by the Venice Commission at its 99th plenary session (Venice, 13–14 June 2014). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cld-ad\(2014\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cld-ad(2014)025-e) (accessed: 21.10.2021).

⁵⁴ См.: Путин сравнил законы об иностранных агентах в России и США // Ведомости. 05.06.2021. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2021/06/05/873066-putin-sravnil-zakoni-ob-inostrannih-agentah-v-rossii-i-ssha> (дата обращения: 21.10.2021).

⁵⁵ Serhan Y. Hungary's Anti-Foreign NGO Law // The Atlantic. 13.06.2017. URL: <https://www.theatlantic.com/news/archive/2017/06/hungarys-anti-foreign-ngo-law/530121/> (accessed: 21.10.2021).

Палестинской автономии⁵⁶, а в Австралии закон принимался после активных консультаций с разведывательным сообществом, но в результате многочисленной критики его действие было сужено⁵⁷.

Таким образом, режимы регулирования иностранного лоббизма во всех рассмотренных случаях были созданы исключительно по политическим мотивам, связанным с вопросами национальной безопасности. Они мало используются для ограничения деловых связей и потенциального лоббизма со стороны экономических групп интересов.

* * *

Глобализация и распространение принципов нелиберализма способствовали тому, что организованные группы интересов значительно усилили влияние в системе международных отношений и институтах глобального управления. В работе предложена классификация уровней лоббизма в международном пространстве, которая призвана продемонстрировать сложность рассматриваемого феномена. Главным объектом анализа стали в первую очередь сами группы интересов, которые выходят за пределы отдельных стран и могут оказывать влияние и на уровне международных организаций, на уровне формирования внешнеполитических и внешнеэкономических решений собственных государств, на уровне органов власти других государств.

При этом международное право не регламентирует взаимодействие групп интересов и органов власти на международном уровне. На уровне международных организаций и объединений, равно как и национальных государств, сформированы отдельные правовые механизмы, сегментарно регулирующие взаимодействие групп интересов с национальными и наднациональными органами власти.

В статье проведён анализ существующих режимов регулирования лоббизма на международном уровне и была предложена их классификация на два типа:

1) наднациональные режимы, которые устанавливают правила взаимодействия групп интересов с конкретными наднациональными и международными организациями;

2) режимы регулирования иностранного лоббизма на национальном уровне, которые определяют правила взаимодействия иностранных групп интересов с органами власти суверенных государств.

Анализ показал, что наднациональные и национальные органы власти по-разному подходят к вопросу регулирования взаимодействия с транснациональными группами интересов. Причём разница наблюдается не только между режимами, но и внутри режимов. В частности, ЕС даёт образец наиболее инклюзивного режима регулирования лоббизма на наднациональном уровне. Под действие европейского законодательства о лоббизме попадают все без исключения группы, лоббирующие интересы в Брюсселе. В ООН используется другой подход — взаимодействие с внешними группами фактически сведено к взаимодействию с международными неправительственными организациями, хотя реальными субъектами лоббизма в разных институтах и центрах принятия решений являются не только МНПО, но и бизнес-группы, по поводу допустимой степени влияния которых в ООН ведется большая дискуссия. Наконец, рассмотренные примеры режимов регулирования иностранного лоббизма на уровне суверенных государств показывают, что их развитие связано скорее с политическими мотивами отдельных стран, которые стремятся ограничить политическое и информационное влияние со стороны иностран-

⁵⁶ *Harkov L.* Gov't not enforcing transparency law on NGO foreign funding // The Jerusalem Post. 17.11.2020. URL: <https://www.jpost.com/israel-news/govt-not-enforcing-transparency-law-on-ngo-foreign-funding-649277> (accessed: 21.10.2021).

⁵⁷ *Karp P.* Charities, unions and arts bodies win reprieve from foreign influence register // The Guardian. 25.06.2018. URL: <https://www.theguardian.com/australia-news/2018/jun/25/charities-unions-and-arts-bodies-win-reprieve-from-foreign-influence-register> (accessed: 21.10.2021).

ных групп интересов, при этом оставляя относительную свободу для иностранных экономических групп.

Основная проблема лоббизма в международном и транснациональном пространствах заключается в том, что и национальные, и наднациональные органы власти сталкиваются сегодня с возросшей активностью транснациональных групп интересов, которые стремятся влиять на повестки дня и решения национальных и наднациональных органов власти. В международном

пространстве это остаётся во многом неурегулированной сферой деятельности групп интересов – отчасти ввиду многоуровневости феномена, а отчасти – ввиду его неформального характера. Регулирование лоббизма на наднациональном уровне во многом зависит от природы и функций международных организаций и объединений, в то время как регулирование иностранного лоббизма на национальном уровне зависит от национальных интересов отдельных государств.

Список литературы

- Байков А.А., Сушенцов А.А.* Страновые особенности лоббизма в США и Японии // *Международные процессы*. 2010. №2. С. 100–111.
- Боткина О.Н.* Лоббизм в Организации Объединённых Наций и права человека // *Гуманитарная дипломатия: личность, социум и мир*. Екатеринбург: Уральский университет, 2018. С. 31–36.
- Васильева В.М.* Международный лоббизм: на пути к институционализации // *Государственное управление*. Электронный вестник. 2011. № 29. С. 18–28.
- Дегтерёва Е.* Лоббизм в процессе принятия решений ЕС: нормы регулирования, механизмы и модели // *Мировая экономика и международные отношения*. 2008. №4. С. 42–49.
- Ильчичёва Л.Е.* Лоббизм в США: опыт функционирования // *Научное обозрение*. Серия 2: Гуманитарные науки. 2015. №5. С. 13–20.
- Кондратьева Н.Б.* Евразийский экономический союз: достижения и перспективы // *Мировая экономика и международные отношения*. 2016. Т. 60. № 6. С. 15–23.
- Конышев В.Н., Скворцова Е.М.* Иностранный лоббизм как инструмент сотрудничества Польши и США в оборонной сфере // *Балтийский регион*. 2020. №2. С. 4–22.
- Лощкарёв И.Д.* Ресурсы этнического лоббизма во внешней политике США: теоретические аспекты // *Мировая экономика и международные отношения*. 2017. Т. 61. №3. С. 76–83.
- Льюбинов А.П.* История лоббизма в России. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2005. 208 с.
- Моисеева Д.Е.* Лоббизм в Европейском союзе: кризис легитимности. М.: ИМЭМО РАН, 2017. 120 с.
- Перегудов С.П.* Лоббизм российского крупного бизнеса в Европейском союзе (макроуровень) // *Мировая экономика и международные отношения*. 2009. № 9. С. 49–63.
- Перегудов С.П., Уткин А.И., Костяев С.С.* Лоббизм российского бизнеса в США и ЕС: эволюция и перспективы. М.: ИСКРАН, 2009. 65 с.
- Профессиональный словарь лоббистской деятельности / Сост. П.А. Толстых. М.: Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти, 2009. 379 с.
- Руденкова Д.Э.* Регулирование лоббизма в Европейском союзе: история и перспективы // *Вестник Московского университета*. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2015. №1. С. 152–177.
- Сучков М.* Влияние лобби-групп на формирование внешней политики США на Южном Кавказе // *Вестник МГИМО-Университета*. 2013. №3. С. 18–24.
- Фельдман П.Я.* Международный лоббизм в условиях глобальной дестабилизации // *Международные отношения*. 2015. №3. С. 336–340.
- Фукс Н.А.* Лоббирование в Европейском Союзе: Влияние интересов лоббистских групп на инициацию законодательства Европейской Комиссией (2011–2017 гг.) // *Бизнес. Общество. Власть*. 2018. №30. С. 127–143.
- Шварценберг Р.* Политическая социология: в 3 ч. Ч.3. М., 1992. 157 с.
- Шульга М.А.* «Дефицит демократии» в Европейском Союзе: смыслы и интерпретации // *Политическая наука*. 2014. №2. С. 162–182.
- Arras S., Beyers J.* Access to European Union agencies. Usual suspects or balanced interest representation in open and closed consultations? // *Journal of Common Market*. 2020. Vol. 58. No. 4. P. 836–855.
- Beyers J., Hanegraaf M., Poletti A., De Bievre D.* International institutions and interest mobilization: The WTO and lobbying in EU and US trade policy // *Journal of World Trade*. 2019. Vol. 50. No. 2. P. 307–310.

- Beyers J., De Bruycker I.* Lobbying Strategies and Success. Inside and Outside Lobbying in European Union Legislative Politics // *European Political Science Review*. 2019. Vol. 11. No. 1. P. 57–74.
- Bouwen P.* Corporate lobbying in the European Union: The logic of access // *Journal of European Public Policy*. 2002. Vol. 9. No. 3. P. 365–390.
- Bunea A.* Legitimacy through targeted transparency? Regulatory effectiveness and sustainability of lobbying regulation in the European Union // *European Journal of Political Research*. 2018. No. 57. P. 378–403.
- Burns T., Carson M.* European Union Neo-Corporatist, and Pluralist Governance Arrangements: Lobbying and Policy-Making Patterns in a Comparative Perspective // *International Journal of Regulation and Governance*. 2002. Vol. 2. No. 2. P. 129–175.
- Coen D., Richardson J.* Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues. Oxford University Press, 2009. 373 p.
- Culpepper P.* Quiet Politics and Business Power: Corporate Control in Europe and Japan. Cambridge University Press, 2010. 248 p.
- Curran L., Eckhardt J.* Smoke screen? The globalization of production, transnational lobbying and the international political economy of plain tobacco packaging // *Review of International Political Economy*. 2017. Vol. 24. No. 1. P. 87–118.
- Dellmuth L.* Interest Groups and the United Nations (UN) // *The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs* / ed. by Harris P., Bitonti A., Fleisher C.S., Skorkjær Binderkrantz A. Palgrave Macmillan, 2022 (preprint). URL: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1527938/FULLTEXT01.pdf> (accessed: 21.10.2021).
- Dür A., De Bièvre D.* Inclusion without Influence? NGOs in European Trade Policy // *Journal of Public Policy*. 2007. No. 27 (1). P. 79–101.
- Durkee M.* Astroturf Activism // *Stanford Law Review*. 2017. Vol. 69. P. 201–268.
- Durkee M.* International lobbying law // *The Yale Law Journal*. 2018. Vol. 127. No. 7. P. 1742–1826.
- Gereke M., Brühl T.* Unpacking the unequal representation of Northern and Southern NGOs in international climate change politics // *Third World Quarterly*. 2019. Vol. 40. Issue 5. P. 870–889.
- Hanegraaff M., Vergauwen J., Beyers J.* Should I Stay or Should I Go? Explaining Exit and Entry of Non-State Actors at United Nations Climate Summits // *Governance*. 2020. Vol. 33. No. 2. P. 287–304.
- Hanegraaff M., Poletti A.* The Rise of Corporate Lobbying in the European Union: An Agenda for Future Research // *Journal of Common Market Studies*. 2021. Vol. 59. Issue 4. P. 839–855.
- Holman C., Lunenburg W.* Lobbying and Transparency: A Comparative Analysis of Regulatory Reform // *Interest Groups & Advocacy*. 2012. Vol. 1. No. 1. P. 75–104.
- Hrebener R., Morgan B.* Lobbying in America: A Reference Handbook. Santa-Barbara, 2009. 289 p.
- Joachim J.* NGOs in World Politics // *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*. Seventh Edition / ed. by Baylis J., Smith S., Owens P. Oxford, 2017. 610 p.
- Klüver H.* Lobbying in the European Union: Interest Groups, Lobbying Coalitions, and Policy Change. Oxford University Press, 2013. 278 p.
- Lee J. T.-H.* International Lobbying for Hong Kong // *Indian Journal of Asian Affairs*. Vol. 33. No. 1/2. P. 108–111.
- Mahoney C.* The power of institutions. State and interest group activity in the European Union // *European Union Politics*. 2004. Vol. 5. No. 4. P. 441–466.
- McWilliams A., Van Fleet D., Cory K.* Raising rivals' costs through political strategy: An extension of resource-based theory // *Journal of Management Studies*. 2002. Vol. 39. No. 5. P. 707–724.
- Mearsheimer J., Walt S.* The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy. Farrar, Straus and Giroux, 2008. 496 p.
- Moloo R.* The Quest For Legitimacy In The United Nations: A Role For NGOs? // *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*. 2011. Vol. 16. No. 1. P. 1–40.
- Moravcsik A.* The European Constitutional Settlement // *The World Economy*. 2008. Vol. 31. No. 1. P. 158–183.
- Nastase A., Muurmans C.* Regulating lobbying activities in the European Union: A voluntary club perspective // *Regulation & Governance*. 2020. No. 14. P. 238–255.
- Pigman G.* Contemporary Diplomacy. Polity, 2010. 288 p.
- Robinson N.* "Foreign Agents" in an Interconnected World: FARA and the Weaponization of Transparency // *Duke Law Journal*. 2020. Vol. 69. No. 5. P. 1075–1147.
- Rutzen D.* Aid Barriers and the Rise of Philanthropic Protectionism // *International Journal of Not-for-profit Law*. 2015. Vol. 17. No. 1. P. 5–44.
- Senit C.-A., Biermann F.* In Whose Name Are You Speaking? The Marginalization of the Poor in Global Civil Society // *Global Policy*. 2021. Vol. 12. No. 5. P. 581–591.
- Skonieczny A.* Corporate Lobbying in Foreign Policy // *Oxford Research Encyclopedia in Politics*. Oxford University Press, 2017. URL: DOI:10.1093/acrefore/9780190228637.013.420.

- Stevens F., De Bruycker I.* Influence, affluence and media salience: Economic resources and lobbying influence in the European Union // *European Union Politics*. 2020. Vol. 21. No. 4. P. 728–750.
- Stoyanov A.* Trade policy of a free trade agreement in the presence of foreign lobbying // *Journal of International Economics*. 2009. Vol. 77. No. 1. P. 37–49.
- The Concise Oxford Dictionary of Politics and International Relations / ed. by Brown G., McLean I., McMillan A. Oxford, 2018. (электронное издание).
- Tidwell A.* The role of ‘diplomatic lobbying’ in shaping US foreign policy and its effects on the Australia–US relationship // *Australian Journal of International Affairs*. Vol. 71. No. 2. P. 1–17.
- Whawell P.* The Ethics of Pressure Groups // *Business Ethics: A European Review*. 1998. Vol. 7. No. 3. P. 178–181.
- Wiseman G.* “Polylaternalism” and New Modes of Global Dialogue. Diplomatic Studies Programme, Center for the Study of Diplomacy. Discussion Paper. No. 59. University of Leicester, 1999. 26 p.

REGULATING LOBBYING IN INTERNATIONAL AND TRANSNATIONAL SPHERES

LEGAL AND POLITICAL ASPECTS

PAVEL KANEVSKIY

Lomonosov Moscow State University, Moscow, 119991, Russia

Abstract

Lobbying is an integral part of contemporary international processes. Globalization, spread of market relations and transnational links, liberalization of national and supranational governance increased the role of interest groups in international relations. However, interest groups activities at the global level are still largely a terra incognita for international relations theory and international law which requires a more comprehensive analysis. The main goal of the article is to fill the gaps in modern IR theory as well as in theories of lobbying and interest groups by systematization of lobbying regulation experience in international and transnational spheres. Even though single approach towards formalization of international lobbying is hardly feasible, systematization of current global practices should facilitate better understanding of the nature of interest groups activity in international and transnational spheres, of potential and limits for its regulation both in sovereign states and international organizations. The article analyzes separate regulatory regimes aimed at formalizing lobbying in international and transnational spheres. There are two types of regimes: those existing on supranational level that set rules of interaction between interest groups and international organisations; those that regulate interactions of foreign interest groups and sovereign states. Analysis has demonstrated that supranational and national authorities have different approaches towards regulating their interactions with transnational interest groups. Moreover, difference exists not only between these two levels but within levels. I study supranational regulation with the cases of the European Union and the United Nations. The EU is an example of the most inclusive regulatory regime within the international organization. It technically covers all types of interest groups that wish to lobby EU officials. The UN takes a different approach – it officially regulates interactions only with international non-governmental organisations (INGOs). However, real interests behind INGOs include not only public interests but also business groups. There is an unfolding discussion within the UN over what should be the right approach towards regulating business interests. Various UN bodies have varying opinions on the issue that results in existence of various sub-regimes in the organization. The analysis of foreign lobbying regulation regimes in sovereign states has demonstrated that their development is connected mainly to political motivations of national authorities who wish to limit political and information influence by

foreign interest groups while leaving economic ties and interaction with foreign business groups relatively immune to such regulation.

Keywords:

lobbying; lobbying in international and transnational spaces; regulation of lobbying; interest groups; transnational interest groups; the European Union; the United Nations.

References

- Arras S., Beyers J. (2020). Access to European Union agencies. Usual suspects or balanced interest representation in open and closed consultations? *Journal of Common Market*. Vol. 58. No. 4. P. 836–855.
- Bajkov A.A., Sushencov A.A. (2010). Stranovye osobennosti lobbizma v SShA i Japonii [Country Specifics of Lobbying in the US and Japan]. *Mezhdunarodnye protsessy*. No. 2. P. 100–111.
- Beyers J., Hanegraaf M., Poletti A., De Bievre D. (2019). International institutions and interest mobilization: The WTO and lobbying in EU and US trade policy. *Journal of World Trade*. Vol. 50. No. 2. P. 307–310.
- Beyers J., De Bruycker I. (2019). Lobbying Strategies and Success. Inside and Outside Lobbying in European Union Legislative Politics. *European Political Science Review*. Vol. 11. No. 1. P. 57–74.
- Botkina O.N. (2018). Lobbizm v Organizataii Ob'edinennykh Natsij i prava cheloveka [Lobbying in the United Nations and Human Rights]. *Gumanitarnaja diplomatija: lichnost', socium i mir*. Ekaterinburg: Ural'skij universitet. P. 31–36.
- Bouwen P. (2002). Corporate lobbying in the European Union: The logic of access. *Journal of European Public Policy*. Vol. 9. No. 3. P. 365–390.
- Bunea A. (2018). Legitimacy through targeted transparency? Regulatory effectiveness and sustainability of lobbying regulation in the European Union. *European Journal of Political Research*. No. 57. P. 378–403.
- Burns T., Carson M. (2002). European Union Neo-Corporatist, and Pluralist Governance Arrangements: Lobbying and Policy-Making Patterns in a Comparative Perspective. *International Journal of Regulation and Governance*. Vol. 2. No. 2. P. 129–175.
- Coen D., Richardson J. (2009). *Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues*. Oxford University Press. 373 p.
- Culpepper P. (2010). *Quiet Politics and Business Power: Corporate Control in Europe and Japan*. Cambridge University Press. 248 p.
- Curran L., Eckhardt J. (2017). Smoke screen? The globalization of production, transnational lobbying and the international political economy of plain tobacco packaging. *Review of International Political Economy*. Vol. 24. No. 1. P. 87–118.
- Degtereva E. (2008). Lobbizm v processe prinjatija reshenij ES: normy regulirovaniya, mehanizmy i modeli [Lobbying in the EU Decision Making Process: Regulatory Norms, Mechanisms and Models]. *Mirovaja jekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija*. No. 4. P. 42–49.
- Dellmuth L. (2022). Interest Groups and the United Nations (UN). In: Harris P., Bitonti A., Fleisher C.S., Skorkjær Binderkrantz A. (eds.) *The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs*. Palgrave Macmillan, 2022 (preprint). URL: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1527938/FULLTEXT01.pdf> (accessed: 21.10.2021).
- Dür A., De Bièvre D. (2007). Inclusion without Influence? NGOs in European Trade Policy. *Journal of Public Policy*. No. 27 (1). P. 79–101.
- Durkee M. (2017). Astroturf Activism. *Stanford Law Review*. Vol. 69. P. 201–268.
- Durkee M. (2018). International lobbying law. *The Yale Law Journal*. Vol. 127. P. 1742–1826.
- Fel'dman P.Ja. (2015). Mezhdunarodnyj lobbizm v uslovijah global'noj destabilizatsii [International Lobbying in the Context of Global Destabilization]. *Mezhdunarodnye otnoshenija*. No. 3. P. 336–340.
- Fuks N.A. (2018). Lobbirovanie v Evropejskom Sojuze: Vlijanie interesov lobbistskih grupp na initsiatsiju zakonodatel'stva Evropejskoj Komissiej (2011–2017 gg.) [Lobbying in the European Union: Influence of the Interests of Lobbying Groups on Initiation of Legislation by the European Commission (2011–2017)]. *Biznes. Obshhestvo. Vlast'*. No. 30. P. 127–143.
- Gereke M., Brühl T. (2019). Unpacking the unequal representation of Northern and Southern NGOs in international climate change politics. *Third World Quarterly*. 2019. Vol. 40. No. 5. P. 870–889.
- Hanegraaff M., Vergauwen J., Beyers J. (2020). Should I Stay or Should I Go? Explaining Exit and Entry of Non-State Actors at United Nations Climate Summits. *Governance*. Vol. 33. No. 2. P. 287–304.
- Hanegraaff M., Poletti A. (2021). The Rise of Corporate Lobbying in the European Union: An Agenda for Future Research. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 59. No. 4. P. 839–855.

- Holman C., Luneburg W. (2012). Lobbying and Transparency: A Comparative Analysis of Regulatory Reform. *Interest Groups & Advocacy*. Vol. 1. No. 1. P. 75–104.
- Hrebenar R., Morgan B. (2009). *Lobbying in America: A Reference Handbook*. Santa-Barbara. 289 p.
- Ilyicheva L.E. (2015). Lobbizm v SSHA: opyt funkcionirovaniya [Lobbying in the USA: Experience of Functioning]. *Nauchnoe obozrenie. Seriya 2: Gumanitarnye nauki*. No. 5. P. 13–20.
- Joachim J. (2017). NGOs in World Politics. In: Baylis J., Smith S., Owens P. (eds) *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*. Seventh Edition. Oxford. 610 p.
- Klüver H. (2013). *Lobbying in the European Union: Interest Groups, Lobbying Coalitions, and Policy Change*. Oxford University Press. 278 p.
- Kondrat'eva N.B. (2016). Evrazijskij jekonomicheskij sojuz: dostizheniya i perspektivy [Eurasian Economic Union: Achievements and Prospects]. *Mirovaya jekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. Vol. 60. No. 6. P. 15–23.
- Konyshov V.N., Skvortsova E.M. (2020). Inostrannyj lobbizm kak instrument sotrudnichestva Pol'shi i SSHA v oboronnoj sfere. *Baltijskij region*. No. 2. P. 4–22.
- Lee J. T.-H. (2020). International Lobbying for Hong Kong. *Indian Journal of Asian Affairs*. Vol. 33. No. 1/2. P. 108–111.
- Loshkarev I. D. (2017). Resursy etnicheskogo lobbizma vo vneshney politike SSHA: teoreticheskiye aspekty [Resources of Ethnic Lobbying in US Foreign Policy: Theoretical Aspects]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. Vol. 61. No. 3. P. 76–83.
- Ljubimov A.P. (2005). *Istorija lobbizma v Rossii* [History of Lobbying in Russia]. Moscow: Fond Liberal'naja missija. 208 p.
- Mahoney C. (2004). The power of institutions. State and interest group activity in the European Union. *European Union Politics*. Vol. 5. No. 4. P. 441–466.
- McWilliams A., Van Fleet D., Cory K. (2002). Raising rivals' costs through political strategy: An extension of resource-based theory. *Journal of Management Studies*. Vol. 39. No. 5. P. 707–724.
- Mearsheimer J., Walt S. (2008). *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*. Farrar, Straus and Giroux. 496 p.
- Moiseeva D.E. (2017). *Lobbizm v Evropejskom sojuze: krizis legitimnosti* [Lobbying in the European Union: Legitimacy Crisis]. Moscow: IMEMO RAN. 120 p.
- Moloo R. (2011). The Quest For Legitimacy In The United Nations: A Role For NGOs? *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*. Vol. 16. No. 1. P. 1–40.
- Moravcsik A. (2008). The European Constitutional Settlement. *The World Economy*. Vol. 31. No. 1. P. 158–183.
- Nastase A., Muurmans C. (2020). Regulating lobbying activities in the European Union: A voluntary club perspective. *Regulation & Governance*. No. 14. P. 238–255.
- Peregudov S.P. (2009). Lobbizm rossijskogo krupnogo biznisa v Evropejskom sojuze (makrouroven') [Lobbying for the Russian Major Business in the European Union (macrolevel)]. *Mirovaya jekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. No. 9. P. 49–63.
- Peregudov S.P., Utkin A.I., Kostyaev S.S. (2009). *Lobbizm rossijskogo biznisa v SSHA i YES: evolyutsiya i perspektivy* [Lobbying of Russian business in the US and the EU: evolution and prospects]. Moscow: ISKRAN. 65 p.
- Pigman G. (2010). *Contemporary Diplomacy*. Polity. 288 p.
- Tolstiy P.A. (2009). *Professional'nyj slovar' lobbistskoj dejatel'nosti* [Professional Dictionary of Lobbying Activities]. Moscow: Centr po izucheniju problem vzaimodejstvija biznisa i vlasti. 379 p.
- Robinson N. (2020). "Foreign Agents" in an Interconnected World: FARA and the Weaponization of Transparency. *Duke Law Journal*. Vol. 69. No. 5. P. 1075–1147.
- Rudenkova D.E. (2015). Regulirovaniye lobbizma v Yevropejskom sojuze: istoriya i perspektivy [Lobbying regulation in the European Union: history and prospects]. *Vestnik Moskovskogo universiteta: Seriya 25: Mezhdunarodnye otnosheniya i mirovaya politika*. No. 1. P. 152–177.
- Rutzen D. (2015). Aid Barriers and the Rise of Philanthropic Protectionism. *International Journal of Not-for-profit Law*. Vol. 17. No. 1. P. 5–44.
- Senit C.-A., Biermann F. (2021). In Whose Name Are You Speaking? The Marginalization of the Poor in Global Civil Society. *Global Policy*. Vol. 12, Issue 5. P. 581–591.
- Shul'ga M.A. (2014). "Defitsit demokratii" v Evropejskom Sojuze: smysly i interpretatsii ["Democracy Deficit" in the European Union: Meanings and Interpretations]. *Politicheskaja nauka*. No. 2. P. 162–182.
- Schwarzenberg R. (1992). *Politicheskaja sotsiologija: v 3 ch.* [Political Sociology in 3 Parts]. Ch.3. Moscow. 157 p.
- Skonieczny A. (2017). Corporate Lobbying in Foreign Policy. In: *Oxford Research Encyclopedia in Politics*. Oxford University Press, 2017. URL: DOI:10.1093/acrefore/9780190228637.013.420.

- Stevens F., De Bruycker I. (2020). Influence, affluence and media salience: Economic resources and lobbying influence in the European Union. *European Union Politics*. Vol. 21. No. 4. P. 728–750.
- Stoyanov A. (2009). Trade policy of a free trade agreement in the presence of foreign lobbying. *Journal of International Economics*. Vol. 77. No. 1. P. 37–49.
- Suchkov M. (2013). Vlijanie lobbi-grupp na formirovanie vneshnej politiki SShA na Juzhnom Kavkaze [Impact of Lobby-Groups on Creation of the US Foreign Policy in South Caucasus]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*. No. 3. P. 18–24.
- Brown G., McLean I., McMillan A. (2018). *The Concise Oxford Dictionary of Politics and International Relations*. Oxford. (electronic edition).
- Tidwell A. (2016). The role of 'diplomatic lobbying' in shaping US foreign policy and its effects on the Australia–US relationship. *Australian Journal of International Affairs*. Vol. 71. No. 2. P. 1–17.
- Vasil'eva V.M. (2011). Mezhdunarodnyj lobbizm: na puti k institucionalizatsii [International Lobbying: on the Path to Institutionalization]. *Gosudarstvennoe upravlenie. Jelektronnyj vestnik*. No. 29. P. 18–28.
- Whawell P. (1998). The Ethics of Pressure Groups. *Business Ethics: A European Review*. Vol. 7. No. 3. P. 178–181.
- Wiseman G. (1999). "Polylateralism" and New Modes of Global Dialogue. Diplomatic Studies Programme, Center for the Study of Diplomacy. Discussion Paper. No. 59. University of Leicester. 26 p.