

DOI: 10.24411/2221-3279-2021-10010

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ЛОББИЗМА В ПОСТСОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ СТРАНАХ ЕВРОСОЮЗА: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ СЛОВЕНСКОЙ И ПОЛЬСКОЙ МОДЕЛЕЙ

Павел Сергеевич Каневский

*Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова,
Москва, Россия*

<p>Информация о статье: <i>Поступила в редакцию:</i> 18 июля 2020 <i>Принята к печати:</i> 13 сентября 2020</p>	<p>Аннотация: Данная статья посвящена развитию лоббизма в постсоциалистических странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), ставших членами Европейского союза. Это важная и в то же время малоисследованная составляющая политических систем данного региона. Рассматриваемые в данной статье модели лоббизма в Словении и Польше отчетливо показывают, что единой траектории развития лоббистских отношений в постсоциалистических странах не существует. Показано, что на характер взаимодействий между группами интересов и органами власти прямо влияют следующие факторы: динамика и состояние системы групп интересов, особенности сложившегося механизма взаимодействия между группами интересов и органами власти, европеизация политики, а также нюансы государственного регулирования лоббизма. Автор приходит к нескольким основным выводам: 1) Хотя обе страны унаследовали традицию неформальных контактов в процессе принятия решений, корпоративистская модель взаимодействия групп интересов и органов власти в Словении привела к становлению более прочной и стабильной системы групп интересов, чем в Польше, которая сразу пошла по пути неолиберальных преобразований; 2) Европеизация политики по-разному отразилась на состоянии лоббистских отношений на национальном уровне, способствуя их развитию в случае Словении и оказав незначительный эффект в случае Польши; 3) Хотя основное количество лоббистских контактов происходит в недрах исполнительной власти, основными посредниками между группами интересов и властью в обеих случаях являются политические партии, 4) Ни одну из рассматриваемых стран нельзя назвать идеальной моделью с точки зрения регулирования лоббизма, однако Словения продвинулась дальше Польше, используя более прозрачную систему регистрации и отчетности для лоббистов и официальных лиц, а также регулируя ряд косвенных форм лоббизма; вместе с тем, в обеих странах основная часть лоббистских отношений остается в тени, а регулирование, направленное только на профессиональных лоббистов, не является достаточно эффективным.</p>
<p>Об авторе: к.полит.н., доцент кафедры политологии и социологии политических процессов, МГУ имени М.В. Ломоносова e-mail: kanevskiy@socio.msu.ru</p>	
<p>Ключевые слова: лоббизм; группы интересов; постсоциалистические политические системы; европеизация политики; корпоративизм; плюрализм; регулирование лоббизма</p>	

В последнее десятилетие в рамках европейской политической компаративистики активно разрабатывается направление, посвященное группам интересов и лоббизму в различных странах Евросоюза. При этом, в рамках данного направления отдельно развивается проблематика лоббизма в постсоциалистических странах. Это связано с тем, что с начала XXI века в странах Централь-

ной и Восточной Европы (ЦВЕ) происходит бурное развитие института лоббизма, который, в силу политико-культурных особенностей, отличается от западных аналогов. В своих работах европейские исследователи пытаются понять, какие факторы влияют на взаимоотношения между группами интересов и органами власти, каким образом политическая система реагирует на развитие

института лоббизма, почему одни страны более успешно справляются с институционализацией лоббизма, нежели другие¹.

Данная статья представляет собой попытку внести вклад в данную дискуссию и посвящена развитию институт лоббизма в двух постсоциалистических государствах – Словении и Польши. Данные модели демонстрируют, что на фоне общих проблем, связанных с политическим наследием постсоциалистических стран, взаимодействие групп интересов и органов власти имеет как общие, так и отличительные черты. Это связано с институциональным и политико-культурным контекстом, в условиях которого происходило развитие лоббистских отношений.

Сравнительный анализ групп интересов в политике, применяемый в данной статье, совмещает классическую модель Г. Алмонда и методологию Д. Финк-Хафнер. Главный принцип сравнительного групп интересов,

предложенный Г. Алмондом, можно свести к следующей формуле – взаимодействие групп интересов и органов власти зависит от того, какую форму принимает процесс артикуляции интересов в разных политических системах, как эти интересы переносятся в политические и государственные структуры, а затем превращаются в конкретные решения². Для Г. Алмонда определяющим фактором взаимодействия между организованными группами и органами власти всегда была система групп интересов. К 1970-80-м гг., Г. Алмонд, вместе с коллегами компаративистами Дж. Пауэллом, К. Стромом, Р. Далтоном, вводит классическую типологию систем групп интересов, подразделяя их на плюралистические, демократические корпоративистские и управляемые³. Чтобы понять суть этого взаимодействия, по мнению Г. Алмонда, необходимо проследить каким образом устроены взаимоотношения групп интересов с политическими партиями и исполнительной ветвью власти. Несмотря на то, что со времен появления работ Г. Алмонда прошло много времени, суть методологии не устарела, однако в современных условиях ее необходимо модернизировать. В частности, ряд авторов, занимающихся изучением лоббизма в ЦВЕ в контексте процессов демократизации и европеизации, рассматривают наднациональный уровень Евросоюза как новый институциональный элемент, который оказывает значительное влияние на развитие лоббизма в постсоциалистических странах⁴. Наконец, важнейшим показателем

¹ McGrath, C. The Development and Regulation of Lobbying in the New Member States of the European Union // *Journal of Public Affairs*, 2008, No. 8, pp. 15-32; Sallai, D. European Union Lobbying and the Golden Cage of Post-Socialist Network Capitalism in Hungary // *Journal of Common Market Studies*, 2013, Vol. 51, No. 5, pp. 948-964; Fink-Hafner, D. Interest Representation in Post-communist Parliaments over Two Decades // *Legislative Studies*, 2011, Vol. 17, No. 2, pp. 215-233; Millar, C.; Koppl, P. Perspectives, Practices and Prospects of Public Affairs in Central and Eastern Europe: a Lobbying Future Anchored in an Institutional Context // *Journal of Public Affairs*, 2014, Vol. 14, No. 1, pp. 4-17; Holman, C.; Luneburg, W. Lobbying and Transparency: A Comparative Analysis of Regulatory Reform // *Interest Groups & Advocacy*. 2012, Vol. 1., No. 1, pp. 75-104; Kavoliunaite-Ragauskiene, E. How to Define a Lobbyist: Experience of Poland and Lithuania // *Croatian and Comparative Public Administration*, 2017, Vol. 17, No. 1, pp. 29-56; Rees, N.; Paraskevopoulos, C. Europeanization of Policy-Making and Domestic Governance Structures in Regional Policy: Cohesion and CEE Countries / *Adapting to EU Multi-Level Governance*. Ed. by Paraskevopoulos C., Getimis P., Rees N. London, 2006, 336 p.; Blavoukos, S.; Pagoulatos, G. Enlargement Waves and Interest Group Participation in the EU Policy-Making System: Establishing a Framework of Analysis // *West European Politics*, 2008, Vol. 31, No. 6, pp. 1147-1165.

² Almond, G. A Comparative Study of Interest Groups and the Political Process // *The American Political Science Review*. 1958, Vol. 52, No. 1, p. 272.

³ Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня. Мировой обзор. М., 2002. С. 136-138 [Almond, G.; Powell, J.; Strom, K.; Dalton, R. *Sravnitel'naia politologiia segodnia*. Mirovoi obzor. Moscow, 2002, pp. 136-138.]

⁴ Rees, N.; Paraskevopoulos, C. Europeanization of Policy-Making and Domestic Governance Structures in Regional Policy: Cohesion and CEE Countries / *Adapting to EU Multi-Level Governance*. Ed. by Paraskevopoulos C., Getimis P., Rees N. London, 2006. 336 p.; Fink Hafner, D.; Hafner Fink, M.; Novak, M. Europeanisation as a Factor of National Interest Group Political –

развития института лоббизма является регулятивная среда, которая в каждом случае имеет свои особенности. В конечном счете, сравнительный анализ института лоббизма, предлагаемый в данной статье, будет опираться на четыре основные переменные: 1) Система групп интересов, 2) Механизм взаимодействия между группами интересов, партиями и исполнительной ветвью власти, 3) Европеизация политики, 4) Особенности государственного регулирования лоббизма.

Тернистый путь лоббизма в постсоциалистических странах

Хотя изучение групп интересов является классической темой для политической науки, лоббизм долгое время ассоциировался исключительно с плюралистической традицией изучения политического процесса в США и, отчасти, в прочих англо-саксонских странах. В странах континентальной западной Европы взаимодействие групп интересов и органов власти развивалось преимущественно в рамках корпоративизма, то есть вертикально интегрированной системы представительства интересов, в которой групповые интересы агрегировались головными ассоциативными объединениями. Однако процессы глобализации, либерализации и интеграции конца XX – начала XXI вв. способствовали постепенному проникновению плюралистических тенденций во все большее количество политических систем. Это означало, что активных групп интересов стало больше, они активнее начали взаимодействовать с центрами принятия решений, они стали более независимыми от традиционных институтов представительства, включая партии и корпоративистские объединения. Одновременно с распространением группового плюрализма начались процессы институционализации лоббизма. Не считая классические модели США и Канады, основная волна институционализации лоббизма пришлась на первые два десятилетия XXI века. Если в 2000 г. принятые на государственном уровне правила лоббист-

ской деятельности существовали только в 3 политических системах, сегодня речь идет о 16 системах, включая наднациональный уровень Евросоюза.

Вместе с тем, распад социалистического блока в ЦВЕ привел к формированию систем нового, переходного типа, в которых группы интересов быстро стали одним из центральных элементов политического процесса. Более того, страны ЦВЕ оказались одними из лидеров новой волны институционализации лоббизма. В силу расширения Евросоюза на восток, бывшие социалистические страны интегрировались в единую правовую систему, которая в том числе способствовала развитию дискуссии о лоббизме и поиске инструментов для его легального признания и регулирования. Среди стран ЦВЕ, вступивших или собиравшихся вступить в Евросоюз, законы о лоббизме были приняты в Литве (2001 г.), Польше (2005 г.), Венгрии (2006 г., отменен в 2011 г.), Словении (2010 г.), в разное время обсуждались проекты законов в Чехии, Словакии, Болгарии, Румынии, которые до настоящего момента не нашли окончательной поддержки законодателей. Принятие законов в Литве, Польше, Венгрии и Словении было связано с тремя основными причинами. Во-первых, по разным внутривнутриполитическим причинам активизировалась дискуссия о необходимости повышения прозрачности в процессе взаимодействия групп интересов и государства. Во-вторых, данные страны, в силу европейской ориентации, демонстрировали таким образом свою приверженность западным принципам открытости политического процесса. В-третьих, процесс европеизации политики привел к тому, что группы интересов оказались вписаны в общеевропейский контекст принятия решений, который создал для них новый уровень взаимодействия с наднациональными органами власти.

В то же время, системы групп интересов постсоциалистических стран заметно отличались от западных образцов, так как исторически они не принадлежали ни к плюралистической, ни к корпоративистской традиции. В течении десятилетий социалистического периода данным странам была присуща управляемая система групп инте-

Cultural Change: The Case of Interest Groups in Slovenia // *East European Politics and Societies*, 2015, No. 29, pp. 287-305.

ресов. Согласно Г. Алмонду, управляемым системам были свойственны четыре базовые характеристики: «каждый сектор общества был представлен одной группой; членство в группах часто являлось принудительным; каждая группа имела иерархическую структуру; группы контролировались правительством или его органами в целях мобилизации поддержки политического курса»⁵. Последняя характеристика была наиболее важной, так как именно мобилизация была средством поддержки господствующей идеологии, а группы интересов существовали в первую очередь для того, чтобы облегчать контроль правительства над обществом. В качестве стержня данных систем выступали коммунистические партии, которые монополично контролировали все разрешенные групповые объединения. Поэтому артикуляция интересов носила скорее номинальный характер, так как группы не имели возможности самостоятельной артикуляции, она должна была быть полностью вписана в политику партии и не противоречить программам правительств.

Несмотря на то, что система групп интересов находилась под жестким контролем государства, отношения между группами и органами власти часто налаживались в обход официальных каналов. Однако управляемым системам также было присуще отсутствие прозрачности в процессе принятия решений, вследствие чего взаимодействие групп интересов и государства в целом происходило посредством неформальных связей. Протолоббистские отношения в социалистических странах не обязательно равнялись подкупу и коррупции, главной их характеристикой был именно теневой характер. В свою очередь, непрозрачность, часто переходящая в секретность, была благодатной почвой для развития коррупционных связей и клиентелизма.

Данная традиция в значительной степени была унаследована новыми режимами, которые оказались не в состоянии искоре-

нить неформальные отношения в процессе принятия решений. В этом отношении, лоббизм и прозрачность стали практически антонимами в постсоциалистических странах, что напрямую отразилось на легитимности института лоббизма. В некоторых странах наблюдается попытка уйти от негативно-го имиджа лоббизма через введение новых терминов, таких как связи с органами государственной власти (*government relations*). В ряде стран лоббизм осуществляется под крылом PR фирм и отделов, что еще больше запутывает ситуацию с понятийной точки зрения. В то же время в странах центральной и восточной Европы не получили распространения такие термины как публичные дела (*public affairs*), либо представительство групповых интересов, которые используются в западных странах для того, чтобы подчеркнуть, что лоббизм равняется не столько частным, сколько общественным интересам и, таким образом, вписан в каркас демократической системы.

Отсутствие политико-культурной базы для развития лоббизма в западном понимании сказалось и на регулятивной среде. По словам К. Миллар и П. Коппля, «пути регулирования лоббизма в постсоциалистических странах оказались тернистыми как с точки зрения охвата, так и с точки зрения эффективности»⁶. В этом отношении примечателен Венгрии, которая на сегодняшний день является единственной страной в мире, которая пошла на отмену принятого ранее закона о лоббизме, что привело к резкому откату в процессе повышения политической прозрачности и росту неформальных лоббистских практик.

Как показало исследование Д. Финк-Хафнер, эффективность регулирования лоббизма в ЦВЕ зависит также от степени централизации политического процесса и стабильности парламента. Сильная президентская власть и централизация процесса принятия решений в постсоциалистических странах являются причиной развития

⁵ Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня. Мировой обзор. М., 2002. С. 140 [Almond, G.; Powell, J.; Strom, K.; Dalton, R. *Sravnitel'naiia politologiiia segodnia. Mirovoi obzor*. Moscow, 2002. P. 140.]

⁶ Millar, C.; Koppl, P. Perspectives, Practices and Prospects of Public Affairs in Central and Eastern Europe: a Lobbying Future Anchored in an Institutional Context // *Journal of Public Affairs*, 2014, Vol. 14, No. 1, p. 12.

неформальных, теневых лоббистских отношений⁷. Системы со стабильным и не подверженным частым кризисам парламентом, напротив, способствуют повышению прозрачности в процессе принятия решений и созданию более эффективной регулятивной среды.

Другая проблема состояла в отсутствии четких этических стандартов для лоббистов и лиц, принимающих решения. «Регистрация и прозрачность лоббистов могут быть эффективными только в том случае, если все стороны лоббистских отношений отталкиваются от установленных этических принципов»⁸. Иными словами, постсоциалистические страны пошли по пути легализации лоббизма без проработки более широкой нормативной и этической базы.

Несмотря на трудности развития лоббизма, нельзя отрицать, что он стал важнейшим элементом политического процесса и процесса принятия решений. Однако то, каким образом лоббизм оказался в итоге вписан в политические системы, зависит от множества факторов, которые будут рассмотрены далее применительно к двум похожим и в то же время различным моделям Словении и Польши.

Словения

С самого начала независимости, словенские политики рассматривали развитие лоббизма как естественное продолжение процесса демократизации. Это было связано с быстро развивающимся гражданским обществом, принципами корпоративизма и социального государства и умеренными реформами, благодаря которым удалось избежать неолиберальных шоков, переживаемых соседями по бывшему социалистическому лагерю. Вследствие этого, исследователи уже в 1990-е гг. отмечали, что «Словения движется быстрее к созданию развитой системы групп интересов и политике, осно-

ванной на консультациях, чем другие постсоциалистические страны»⁹.

Словения часто рассматривается как один из наиболее успешных примеров институционализации лоббизма среди постсоциалистических стран. Принятые сегодня в Словении принципы прозрачности и регулирования лоббизма отвечают многим стандартам, рекомендованным международными организациями. В частности, Transparency International (TI) в своем сравнительном исследовании моделей лоббизма в Европейских странах, поставил Словению на первое место с точки зрения прозрачности правил и открытости государства для групп интересов. В анализе организации сказано, что «в Словении действует относительно хороший закон о регулировании лоббизма»¹⁰. К аналогичным выводам пришла Еврокомиссия, которая указывает на успехи институционализации лоббизма в стране¹¹. Как получилось, что Словения оказалась одним из лидеров по регулированию лоббизма в ЦВЕ и в какой степени страна смогла в действительности сломить негативное наследие управляемых систем прошлого?

Чтобы понять, почему Словения выделяется из всех прочих постсоциалистических стран, необходимо проследить, каким образом развивалась ее система групп интересов. В отличие от остальных стран ЦВЕ, Словения стала фактически единственной постсоциалистической страной, в которой корпоративизм стал стержнем системы групп интересов в переходный период. Все остальные страны ЦВЕ, включая балтийские государства и страны Вишеградской группы, на фоне быстрой либерализации

⁷ Fink-Hafner, D. Interest Representation and Post-Communist Parliaments over Two Decades // *The Journal of Legislative Studies*, 2011, Vol. 17, No. 2, p. 228.

⁸ Ibid. P. 12.

⁹ Fink-Hafner, D. Organized Interests in the Policy-Making Process in Slovenia // *Journal of European Public Policy*, 1998, Vol. 5, No. 2, p. 298.

¹⁰ Lifting the Lid on Lobbying: Slovenia Call for Transparent And Ethical Lobbying. Transparency International, 2014. P. 13.

¹¹ См.: Annex – Slovenia. Report on the Fight against Corruption in the EU. European Commission. Brussels, 2014, p. 8-9. Mode of access: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_slovenia_chapter_en.pdf

пошли по пути создания более свободной и в то же время хаотичной системы групп интересов, и при этом продолжали испытывать воздействие со стороны клиентелистских и неформальных практик недавнего прошлого. В этом смысле, Словения оказалась интересным примером среди постсоциалистических государств, так как страна долгое время крайне осторожно шла по пути либерализации, сохраняя при этом явную социальную ориентацию в государственной политике.

Хотя у словенского корпоративизма не было политической опоры в виде сильной социал-демократической партии, новые партии долгое время выстраивала аккуратный баланс между нарождавшимся частным сектором и мощным профсоюзным движением, которое государству не могло игнорировать в силу того, что профсоюзы активно поддерживали демократические реформы. М. Станоевич пишет, что «словенский неокорпоративизм содержал в себе все ключевые характеристики схожих систем, которые развились в европейских демократических капиталистических обществах после Второй мировой войны»¹². Благодаря корпоративизму, в условиях экономического роста была создана система политических обменов, которые сбалансировали интересы частного сектора и наемных работников. Однако корпоративизм начал постепенно утрачивать влияние после вступления страны в Евросоюз и особенно после перехода на евро. Неолиберальные реформы, последовавшие за евроинтеграцией, привели к тому, что система групп интересов стала более плюралистической. Это, в свою очередь, сместило центр тяжести в системе групп интересов с корпоративистских структур на группы интересов частного сектора. Однако, благодаря наследию корпоративизма, сильного профсоюзного движения и тем институциональным рамкам, на создание которых они повлияли, переход к рыночной экономике был постепенным и организованным¹³. Это объясняет относительную стабильность и бесконфликтность словенской системы групп интересов.

¹² Stanojevic, M. Slovenia: Neo-corporatism under the Neo-liberal Turn // *Employee Relations*, 2018, Vol. 40, No. 4, p. 720.

¹³ Ibid. P. 722.

Вместе с тем, словенскую систему групп интересов нельзя назвать равномерной и инклюзивной. Крупные группы интересов, представляющие финансово-экономический сектор, энергетику, здравоохранение, за счет тесных контактов с политическими партиями и бюрократией пользуются привилегированным доступом к центрам принятия решений. Неправительственные организации имеют значительно меньше влияния, что связано не столько с неразвитостью гражданского общества, сколько с нежеланием государства работать с гражданским сектором.

Другой отличительной характеристикой является то, что европеизация политики оказала значительное влияние на развитие лоббистских отношений на национальном уровне, что, как будет показано далее на примере Польши, не всегда имело место в постсоциалистических странах. Исследование, проведенное Д. Финк-Хафнер, М. Хафнер-Финк и М. Новак показало, что в период с 1996 по 2012 гг. система групп интересов и институт лоббизма претерпели качественные и количественные изменения в первую очередь благодаря процессам европеизации. Групп, продвигающих свои интересы в национальных органах власти, не только стало больше, но они стали гораздо более активными по сравнению с 1990-ми гг. «В 2012 г. группы интересов стали гораздо более интернационализированными, в основном благодаря связям со структурами и прочими группами интересов в ЕС»¹⁴. При этом авторы подчеркивают, что «увеличение влияния на национальном уровне находится в прямой взаимосвязи с ростом количества международных связей на уровне ЕС... Иными словами, чем выше степень европеизации групп интересов, тем более активными они становятся на национальном уровне»¹⁵. Хотя на январь

¹⁴ Fink-Hafner, D.; Hafner-Fink, M.; Novak, M. Europeanisation as a Factor of National Interest Group Political-Cultural Change: The Case of Interest Groups in Slovenia // *East European Politics and Societies and Cultures*, 2015, Vol. 29, No. 1, p. 300.

¹⁵ Ibid. P. 300.

2019 г. в европейском реестре прозрачности¹⁶ было зарегистрировано 70 словенских групп интересов, это говорит не столько о малой лоббистской активности в Брюсселе, сколько о том, что система групп интересов в принципе не является масштабной в 2-миллионном государстве¹⁷. Парадокс заключается в том, что европеизация не сделала словенские групп интересов более весомыми на уровне Евросоюза, однако она привела к качественным изменениям лоббистских отношений на национальном уровне, так как группы интересов стали частью общеевропейских сетей влияния.

На особенности словенской модели лоббизма в значительной степени повлияла структура политической системы. Согласно конституции 1991 г., Словения является республикой со смешанной формой правления, в которой сильный парламент сосуществует с относительно слабым президентом. Это предопределило высокую роль политических партий и парламента в процессе выстраивания отношений с группами интересов. Национальная ассамблея и Национальный совет (нижняя и верхняя палаты) являются важными объектами влияния для групп интересов, так как обладают широкими возможностями по изменению законов, а также обширным правом вето. Однако центральным элементом лоббистского механизма остается исполнительная ветвь и государственная бюро-

кратия, так как процесс принятия решений в большинстве случаев инициируется исполнительной властью, прежде всего, министерствами. Это делает средний уровень бюрократии первичным объектом лоббирования, в определенном смысле даже более важным, чем уровень министров или премьер-министра, которые относительно редко самостоятельно выходят с законодательными предложениями.

Однако правительственная бюрократия находится под сильным влиянием правящих партий, которые в значительной степени контролируют повестку дня и процесс принятия решений. В докладе ПИ отмечается также негативная роль словенских партий в политическом процессе. Полнота власти, которой они обладают, позволяет им «осуществлять прямое влияние на рекрутирование, управление и функционирование органов власти на государственном и региональном уровне»¹⁸. Огромная роль политических партий делает их основными посредниками между группами интересов и центрами принятия решений.

Относительно развития система групп интересов и сильная законодательная ветвь власти стали двигателем дискуссии о регулировании лоббизма в начале XXI вв., которая закончилась принятием в 2010 г. закона «О честности и предотвращению коррупции». Была введена система регистрации лоббистов, а политики, что редкость для мировой практики, начали отчитываться о контактах с лоббистами, предоставляя общественности информацию о том, какие вопросы обсуждались¹⁹. Особенностью словенского реестра является то, что регистрации подлежат индивидуальные лоббисты, которые должны раскрывать свои имена, адреса, а также данные о клиентах, чьи интересы они представляют, полученных вознаграждениях и пожертвованиях в фонды политических партий, а также называть органы власти, с которыми они входят

¹⁶ Добровольный реестр групп интересов, действующий на уровне органов власти Евросоюза, который ведется с 2011 г. совместно Европейским парламентом и Европейской комиссией. Данные, вносимые в реестр, включают в себя основную информацию о группе интересов, список законопроектов, на которые группа оказывала влияние, количество выделяемых средств из фондов Евросоюза и пр. Только зарегистрированные представители групп интересов имеют право доступа в здание Европарламента. Европарламент не раз выступал с предложениями сделать регистрацию в реестре обязательной для всех групп интересов, однако данную позицию до сих пор не разделяют в Еврокомиссии.

¹⁷ TransparencyRegister.EuropeanCommission.Mode of access: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/reportControllerPager.do>

¹⁸ Lifting the Lid on Lobbying: Slovenia Call for Transparent And Ethical Lobbying. Transparency International. 2014. P. 13.

¹⁹ См.: Mulcahy, S. Lobbying in Europe. Hidden Influence, Privileged Access. Transparency International, 2015. P. 29.

в контакт²⁰. Таким образом, словенское регулирование направлено одновременно на лоббистов-консультантов и на лиц, принимающих решения, что является редким методом двойного контроля и должно способствовать большей прозрачности в процессе принятия решений.

Помимо этого, для словенских чиновников и политиков была введена уникальная для постсоциалистических стран система регулирования «вращающихся дверей». Официальные лица не имеют права заниматься политическим консультированием в течение двух лет после ухода с работы. Помимо этого, Ассоциацией лоббистов Словении были разработаны кодексы поведения для лоббистов, которые носят рекомендательный характер как для профессиональных лоббистов, так и для групп интересов в целом. Вторым важным достижением с точки зрения косвенного регулирования лоббизма стали законы «О политических партиях» и «О выборах и референдумах», принятые в 2013 г. Данные законы были направлены на запрет финансирования политических партий со стороны частных организаций и, таким образом, снизили взаимозависимость партий и групп интересов.

Несмотря на значительные для ЦВЕ успехи, регулятивная среда в Словении по-прежнему является далекой от идеала. Согласно Т1, основная проблема кроется в том, что «существующая система не предоставляет достаточной информации о лоббистских контактах... Хотя существует реестр лоббистов и система отчетности, все еще наблюдается недостаток прозрачности на всех стадиях процесса принятия решений, особенно на стадии подготовки законопроектов»²¹. Исследование Т1 показало, что в 2013 г. из 830 зарегистрированных контактов лоббистов с представителями власти только 26 пришлось на профессио-

нальных лоббистов²². В национальном реестре на январь 2019 г. было зарегистрировано лишь 73 лоббиста. При этом, по оценкам, в Словении существует около профессиональных 200-300 лоббистов и лоббистских фирм²³, большинство из которых не желают выходить из тени.

Кроме этого, законодательство, посвященное лоббизму, является перегруженным и малопонятным для большинства объектов и субъектов лоббизма. В законе оговариваются пожертвования в фонды партий, однако финансирование партий в целом остается в тени, хотя существуют очевидные связи между политическими партиями и частным сектором. «Вращающиеся двери» (обмен кадрами между политической системой, крупным бизнесом и консалтинговыми фирмами) регулируются строгими временными рамками, но в реальности надзорные органы не справляются с мониторингом реальных лоббистских практик бывших политиков и чиновников. Кроме того, неясным остается вопрос о том, каким образом эксперты и группы советников влияют на процесс принятия решений, так как они не подпадают под существующие юридические рамки. Вместе с тем, кодексы поведения, прописанные ассоциацией лоббистов, не поддерживаются эффективными механизмами их внедрения, вследствие чего группы интересов в большинстве случаев не имеют или имеют плохо разработанные собственные кодексы.

Таким образом, несмотря на успехи в формализации лоббистских практик, значительная часть реального взаимодействия между группами интересов и органами власти в Словении все еще находится в тени. Пример Словении показывает, что реализация даже хорошо прописанного на бумаге закона о регулировании лоббизма может тормозиться из-за сохраняющегося влияния неформальных практик и недостатка государственного внимания и ресурсов к проблеме. Плюрализация системы групп интересов и интенсификация лоббистских контактов

²⁰ См.: Holman, C.; Luneburg, W. Lobbying and Transparency: A Comparative Analysis of Regulatory Reform // *Interest Groups & Advocac*, 2012, Vol. 1, No. 1, p. 93-94.

²¹ Lifting the Lid on Lobbying: Slovenia Call for Transparent And Ethical Lobbying. Transparency International, 2014. P. 7.

²² Ibid. P. 27.

²³ См.: Register lobistov. Komisija za preprečevanje korupcije RS. Mode of access: <https://www.kpk-rs.si/nadzor-in-preiskave-2/lobiranje-2/register-lobistov/>

ведут к активному развитию института лоббизма в Словении. Учитывая существующие «серые зоны» в действующем регулировании, при дальнейшей плюрализации их будет становиться только больше, что потребует от государства принятия новых мер, направленных на повышение прозрачности и инклюзивности института лоббизма.

Польша

Генезис политической системы и системы групп интересов в Польше является одним из наиболее известных и хорошо изученных среди постсоциалистических стран. Процесс трансформаций, который был запущен в 1980-е гг. с началом массового протестного движения, характеризовался доминированием интересов профсоюзов, которые концентрировались вокруг «Солидарности». Возникавшие в конце 1980-х гг. новые группы гражданского общества также были обязаны своим существованием поддержкой со стороны «Солидарности». Однако по мере того как Польша входила в новый этап развития в начале 1990-х гг., «Солидарность» быстро утратила свою социальную базу и влияние на политический процесс, а система групп интересов стала более плюралистической и одновременно конфликтной. Наиболее явно это проявилось в многочисленных расколах внутри профсоюзного движения. По словам С. Краули и Д. Оста, «надежды на то, чтобы быть двигателем трансформаций и проводником реформ разбились о невозможность контролировать социальные протесты, ставшие результатом шоковой терапии»²⁴.

Одно из ключевых отличий польской системы групп интересов от рассмотренной выше словенской заключается в том, что там, где Словения смогла удержать соотношение интересов профсоюзов и нарождающегося бизнеса в 1990-е гг., в Польше начался стремительный процесс дезинтеграции и делегитимации профсоюзов. По мнению Р. Хребенара и Б. Моргана, система групп интересов развивалась в условиях, когда «функции

партий, групп интересов и социальных движений не были четко разделены, что привело к неупорядоченному процессу артикуляции интересов»²⁵. Система групп интересов в Польше состоит преимущественно из профсоюзов, бизнес-групп, профессиональных ассоциаций, католической церкви и аффилированных с ней структур, неправительственного сектора, а также групп, представляющих регионы. При этом, несмотря на то, что удалось сохранить отдельные элементы диалога между профсоюзами и бизнесом, это не привело к созданию полноценной корпоративистской институциональной базы. Напротив, Д. Бол и Б. Гресковиц относят Польшу к «вишеградскому неолиберальному» типу капиталистических систем ЦВЕ, подчеркивая, что вступление в Евросоюз и необходимость настройки финансовой системы под требования Брюсселя, не способствовали нахождению баланса между наемными работниками и работодателями²⁶.

То, что объединяет польскую модель со словенской, это низкая роль негосударственного сектора в системе групп интересов. Несмотря на богатую историю становления польского гражданского общества, «подавляющее большинство неправительственных организаций являются слабыми и не играют какой-либо существенной роли в процессе принятия решений»²⁷. Причиной является непроработанная законодательная база относительно НПО, налоговая зарегулированность и отсутствие институциональной базы для взаимодействия органов власти и неправительственных организаций.

Другой важной характеристикой процесса принятия решений в Польше является то, что органы власти крайне редко прибегают к экспертному мнению в ходе прора-

²⁴ Crowley, S.; Ost, D. *Workers after Workers' States: Labor and Politics in Post-communist Eastern Europe*. Oxford, 2001. P. 85.

²⁵ Hrebena, R.; Morgan, B. *Lobbying in America: A Reference Handbook*. ABC-CLIO, 2009. P. 87.

²⁶ Bohle, D.; Greskovits, B. *The State, Internationalization, and Capitalist Diversity in Eastern Europe // Competition & Change*, 2007, Vol. 11, No. 2, pp. 110, 112.

²⁷ Rees, N.; Paraskevopoulos, C. *Europeanization of Policy-Making and Domestic Governance Structures in Regional Policy: Cohesion and CEE Countries / Adapting to EU Multi-Level Governance*. Ed. by Paraskevopoulos C., Getimis P., Rees N. London, 2006. P. 194.

ботки решений. В этом польская модель разительно отличается от западных примеров, где экспертная информация является одной из наиболее важных составляющих взаимодействия групп интересов и органов власти. «Нет никаких данных о том, что фабрики мысли и какие-либо другие эксперты привлекаются к серьезному сопровождению процесса принятия решений»²⁸. В основном государство опирается на мнение политиков, чиновников и государственных аналитиков, что является типичным случаем для постсоциалистических стран, в которых централизация процесса принятия решений приводит к замыканию на органах власти.

Вступление в Евросоюз имело в целом неоднозначный эффект на институт лоббизма в Польше. С одной стороны, польские группы интересов являются наиболее активными лоббистами своих интересов на уровне Евросоюза среди постсоциалистических стран. На январь 2019 г. в европейском реестре было представлено 226 групп интересов, что выше, чем среди какой-либо другой страны члена Евросоюза из ЦВЕ²⁹. Польша является важным центром сельского хозяйства, крупнейшей экономикой среди постсоциалистических стран, имеет тесные связи с Германией и Францией, что делает ее важным субъектом продвижения собственных интересов на наднациональном уровне в Брюсселе. С другой стороны, европеизация оказала весьма ограниченный эффект на внутренний рынок лоббизма в Польше. Многим польским группам интересов проще взаимодействовать с органами власти Евросоюза, чем со своим собственным государством. Проблема заключается в том, что, в отличие от Словении, где европеизация стала относительно гармоничным элементом политического процесса, польский политический оказался расколотым по отношению к Брюсселю, что привело к усилению евроскептицизма. Неолиберальный курс и необходимость соответствия жестким финансовым крите-

риям Евросоюза привели к тому, что задачи государства стали все чаще расходиться с позицией Евросоюза. Особенно ярко это прослеживается с 2015 г., когда тон в политике задает консервативная партия «Право и справедливость». В то же время, как верно отмечает Г. Ясецки, главным препятствием европеизации политики в Польше является «доминирующая роль государства в процессе принятия решений, клиентелизм, слабые институциональные возможности»³⁰. В конечном счете, это сказывается и на группах интересов, так как зависимость от государства сковывает их потенциал развития на уровне Евросоюза.

Особенности политической системы также являются важным фактором развития польского института лоббизма. Согласно конституции 1997 г., Польша является Польша является полупрезидентской республикой, в которой президент является главой государства, а премьер-министр главой правительства. Члены правительства выбираются из числа партии или партийной коалиции, имеющей большинство в парламенте. Законодательная власть сконцентрирована в двухпалатном парламенте, состоящем из Сейма (нижняя палата) и Сената (верхняя палата), которые избираются всенародным голосованием по пропорциональной и мажоритарной системе соответственно. Именно партии определяют расклад политических сил в стране, хотя партийная система является расколотой. По словам К. Ясецкого, польская «партийная система характеризуется доминированием политических партий из различных секторов политической системы, общества и экономики, в которой ведущей силой являются государственные компании (железнодорожная и авиационная отрасли, энергетические компании, СМИ, почта и пр.)»³¹. При этом особенностью

²⁸ Ibid. P. 194.

²⁹ См.: Transparency Register. European Commission. Mode of access: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/reportControllerPager.do>

³⁰ Rees, N.; Paraskevopoulos, C. *Europeanization of Policy-Making and Domestic Governance Structures in Regional Policy: Cohesion and CEE Countries / Adapting to EU Multi-Level Governance*. Ed. by Paraskevopoulos C., Getimis P., Rees N. London, 2006. P. 189.

³¹ Jasiński K. *Regulating lobbying in Poland: Background, scope and expectations*. Council of Europe, 2006. P.2. URL: <https://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/>

польской модели является то, что «политические партии играют ключевую роль в связях между бизнесом и государством»³². Это является частью взаимовыгодного обмена, так как «партиям нужны средства для участия в выборах, а компании используют сети влияния для получения нужных решений и государственных средств»³³. Связи с партиями могут дать доступ к парламентским комитетам, которые рассматривают и принимают законопроекты.

Вместе с тем, хотя партии являются важными посредниками в лоббистских отношениях, основная часть взаимодействий между группами интересов и органами власти происходит в недрах исполнительной ветви, так как инициатором законодательных инициатив в большинстве случаев является правительственная бюрократия. Группам интересов важно как можно раньше «войти» в процесс принятия решений, поэтому основная часть контактов происходит с представителями министерств, которые отвечают не только за начало законодательного процесса, но и за создание контролирующих норм. Помимо этого, правительство издает многочисленные исполнительные указы, которые затрагивают такие сферы, как приватизация, энергетика, здравоохранение, оборона, транспорт, развитие инфраструктуры, которые традиционно находятся в фокусе внимания лоббистов.

Польша, как и Словения, относится к странам, законодательно регулирующих лоббистскую деятельность. Однако, в отличие от Словении, где дискуссия о регулировании лоббизма эволюционировала постепенно, в Польше она была спровоцирована серией политических скандалов начала 2000-х гг., самым громким из которых было так называемое «дело Рывина». Выяснилось, что продюсер Л. Рывин предлагал крупному издательскому дому изменение в законе о СМИ в обмен на крупное вознаграждение.

[cy%20activity%20interface2006/143%20_2006_-if-rep%20jasie.pdf](https://www.gov.pl/ru/act/act%20activity%20interface2006/143%20_2006_-if-rep%20jasie.pdf)

³² Sallai, D. European Union Lobbying and the Golden Cage of Post-Socialist Network Capitalism in Hungary // *Journal of Common Market Studies*, 2013, Vol. 51, No. 5, p. 952.

³³ Ibid. P. 952.

По словам А. Гвядзы, «дело Рывина вызвало политическое землетрясение... рейтинги правящей партии упали до 6%, а премьер министр был вынужден уйти в отставку»³⁴. Данный скандал оказал двойной эффект на развитие регулирования лоббизма. С одной стороны, в парламенте был создан первый антикоррупционный комитет, деятельность которого легла в основу будущего регулирования лоббизма. С другой стороны, начиная с «дела Рывина», обвинения в связях с лоббистами стали оружием в политической борьбе, что ухудшило и без того негативный фон для дальнейшей институционализации лоббизма.

Принимая в 2005 г. закон «О лоббизме», польские законодатели изначально шли по американской модели, когда непосредственно с лицами, принимающими решения, должны контактировать не группы интересов, а профессиональные лоббисты, выступающие в роли посредников. По мнению К. Ясецкого, американская практика институционализации лоббизма, включая историю принятия законов от 1946 и 1995 гг., оказала большое влияние на создание формальных рамок в Польше. В итоге, регистрации в Польше подлежат только профессиональные лоббисты, включая индивидуальных лоббистов и компании, предоставляющие лоббистские услуги. Однако, в отличие от американского закона, в Польше речь идет только о лоббистах-консультантах, но ничего не говорится о внутренних лоббистах и лоббистах, которые работают внутри групп интересов, будь то частный или некоммерческий сектор. На начало 2019 г. в официальном реестре, за который отвечает министерство внутренних дел и администрации, был зарегистрирован 451 лоббист³⁵. При этом в законе крайне слабо прописаны любые другие действия со стороны лоббистов, кроме самого факта регистрации. Несмотря

³⁴ Gwiazda, A. *Democracy in Poland: Representation, Participation, Competition and Accountability since 1989*. Routledge, 2015. P. 131.

³⁵ См: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Mode of access: <https://www.gov.pl/documents/1963407/2777240/rejestr-lobbingowy-2019-01-10.pdf/2d5019c3-9c7e-0742-b942-1b1ba68b4d22>

на ведение реестра лоббистов, ежегодные доклады представителей власти о лоббистских контактах, существующие нормы не позволяют понять, где и как именно лоббисты осуществляют влияние. К тому же, согласно докладу Европарламента, количество зарегистрированных лоббистов явно не соответствует реальному рынку лоббистских услуг³⁶.

Другой проблемой нового закона стало то, что крайне нечетко прописано, что считать собственной лоббистской деятельностью. В законе сосуществуют два разных определения лоббизма, который подразделяется на лоббистскую деятельность в широком смысле слова и на профессиональную лоббистскую деятельность. Лоббистская деятельность в широком смысле подразумевает «любой вид действий, осуществляемых в допустимых правовых рамках, который ведет к оказанию влияния на органы власти в законотворческом процессе»³⁷. В свою очередь, профессиональной считается «лоббистская деятельность, приносящая прибыль и осуществляемая в интересах третьей стороны с целью продвижения данных интересов в законотворческом процессе»³⁸. Данные определения не раз подвергались критике как слишком размытые. По выражению Г. Маковского, «первое определение является чересчур широким, второе – слишком узким»³⁹.

Главная проблема заключается в том, что профессиональная лоббистская деятельность крайне медленно приживается в Польше,

что роднит ее со словенской моделью. Хотя в официальном реестре каждый год регистрируется более 20 лоббистов, уровень их вовлеченности в реальную лоббистскую деятельность остается невысокой. «В 2014 г. только 35 лоббистов были вовлечены во взаимодействие с членами парламента и только 22 лоббиста заявили о действиях, предпринятых в Сейме. В общей сложности, только 9 лоббистов приняли участие в 31 заседании комитетов в Сейме и в 5 заседаниях комитетов в Сенате»⁴⁰. Двойное определение лоббизма приводит к тому, что закон фактически признает существование двух типов лоббистов – группы интересов в широком смысле и профессиональных лоббистов – однако регулирование направлено только на последних. В итоге, действующее законодательство не привело к созданию четких и понятных лоббистских каналов. Опрос среди представителей групп интересов показал, что только 6,7% считают, что существует четкая институциональная база для взаимодействия с органами власти⁴¹.

В Польше, также как и в Словении, существуют правила отчетности не только для профессиональных лоббистов, но и для представителей исполнительной власти. Согласно закону, «министерства обязаны публиковать в открытом доступе любые документы, связанные с подготовкой законопроектов. Соответственно те, кто заинтересован в участии в законодательном процессе, в первую очередь, профессиональные лоббисты, должны предоставить соответствующим министерствам декларации о намерениях, в которых должно быть подробно описано, какой интерес планируется продвигать»⁴². Однако данное правило приводит к обратному эффекту, так как представители власти отказываются иметь дело с профессиональ-

³⁶ Lobbying Regulation Framework in Poland. Briefing. European Parliament. 2016. Mode of access: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/595848/EPRS_BRI\(2016\)595848_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/595848/EPRS_BRI(2016)595848_EN.pdf)

³⁷ Kavoliunaite-Ragauskiene, E. How to Define a Lobbyist: Experience of Poland and Lithuania // *Croatian and Comparative Public Administration*, 2017, Vol. 17, No. 1, p. 45.

³⁸ Ibid. P. 45.

³⁹ Makowski, G. Regulation of lobbying in Poland. 2009, Europeum, Institute for European Policy. Mode of access: https://www.researchgate.net/profile/Grzegorz_Makowski2/publication/281372519_Regulation_of_Lobbying_in_Poland/links/55e42fd508aecb1a7cc9f0f8/Regulation-of-Lobbying-in-Poland.pdf

⁴⁰ Kavoliunaite-Ragauskiene, E. How to Define a Lobbyist: Experience of Poland and Lithuania // *Croatian and Comparative Public Administration*, 2017, Vol. 17, No. 1, p. 48.

⁴¹ См.: McGrath, C. The Development and Regulation of Lobbying in the New Member States of the European Union // *Journal of Public Affairs*, 2008, No. 8, p. 16.

⁴² Mulcahy, S. Lobbying in Europe. Hidden Influence, Privileged Access. Transparency International, 2015. p. 29.

ными лоббистами, потому что это вынуждает их предоставлять обществу значительную часть информации. Учитывая крайне негативное отношение публики к лоббизму, мало официальных лиц хотят публично признавать факт взаимодействия с лоббистами. В итоге модель лоббистов-посредников, которую польские законодатели позаимствовали из американского опыта, практически не работает, а группы интересов и власть предпочитают взаимодействовать друг с другом напрямую, минуя официально разрешенные каналы взаимодействия.

Польский пример демонстрирует, что попытка регулирования лоббизма в условиях сохраняющихся неформальных практик взаимодействия, доминирования государственных структур в процессах подготовки и принятия решений, низкого уровня доверия населения государству не отвечает институциональным и социальным условиям. Несмотря на прогресс в сфере разработки антикоррупционных норм, создание поведенческих кодексов для лоббистов, общество продолжает рассматривать лоббизм как неформальный институт. Однако сами представители власти мало делают, чтобы изменить данный имидж, отказываясь взаимодействовать с профессиональными лоббистами и предпочитая прямые, неформальные контакты с группами интересов.

Заключение

Проведенный анализ двух постсоциалистических моделей лоббизма позволяет сделать несколько основных выводов:

1) Развитие лоббистских отношений в постсоциалистических странах происходило в крайне сжатые сроки, когда институты демократии и представительства не были до конца отлажены, вследствие чего неформальные отношения между группами интересов и государством в значительной степени сохранили свое влияние в процессе принятия решений. В то же время, пример Словении показывает, что практика корпоративистских соглашений переходного периода, привела к становлению более гармоничной системы групп интересов и более эффективной институционализации лоббизма.

Неолиберальная политика Польши, напротив, способствовала многочисленным расколам и конфликтности в системе групп интересов. Отличительной чертой обеих систем групп интересов является слабость неправительственного сектора.

2) Европеизация политики по-разному сказалась на развитии института лоббизма в двух странах. В Словении европеизация не сделала национальные группы интересов более влиятельными на наднациональном уровне Евросоюза, однако она придала динамику развитию лоббистских отношений внутри страны, существенно повлияв на политическую культуру групп интересов. Польские группы интересов, напротив, активно стремятся взаимодействовать с европейскими органами власти, однако это мало влияет на внутренний рынок лоббизма, так как государство является недостаточно открытым для группового влияния.

3) Неформальные отношения в процессе принятия решений остаются общей проблемой для всех постсоциалистических стран, Словения и Польша в этом смысле не являются исключением. Даже в условиях существующего государственного регулирования лоббизма, группы интересов предпочитают пользоваться преимущественно теневыми каналами для взаимодействия с органами власти.

4) В обеих рассмотренных моделях центром лоббистских отношений является исполнительная власть, однако в качестве главных посредников между группами интересов и государством выступают политические партии, которые создают часто негласные альянсы с наиболее влиятельными организованными группами. Профессиональные лоббисты так и не стали главными субъектами лоббизма, что подтверждается низким уровнем контактов зарегистрированных лоббистов с представителями власти.

5) Хотя ни одну из стран нельзя назвать идеальной моделью с точки зрения регулирования лоббизма, Словения продвинулась в этом вопросе значительно дальше Польши. Словенское законодательство является более прозрачным и строгим, обязывая лоббистов подробно отчитываться о своей деятельности. Помимо этого, в Словении

существуют регулирование «вращающихся дверей» и ограничения пожертвований в фонды партий. В Польше, несмотря на ведение реестра лоббистов и отчетность лиц, принимающих решения, регулирование является менее прозрачным и не позволяющим оценить реальное взаимодействие между группами интересов и органами власти. Вместе с тем, регулирование и в Словении, и в Польше направлено исключительно на лоббистов-консультантов и не затрагивает встроенных лоббистов.

Литература:

Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня. Мировой обзор. М., 2002. С. 136-138 [Almond, G.; Powell, J.; Strom, K.; Dalton, R. *Sravnitel'naia politologiia segodnia. Mirovoi obzor. Moscow, 2002, pp. 136-138.*]

Almond, G. A Comparative Study of Interest Groups and the Political Process // *The American Political Science Review*. 1958, Vol. 52, No. 1.

Blavoukos, S.; Pagoulatos, G. Enlargement Waves and Interest Group Participation in the EU Policy-Making System: Establishing a Framework of Analysis // *West European Politics*, 2008, Vol. 31, No. 6, pp. 1147-1165.

Bohle, D.; Greskovits, B. The State, Internationalization, and Capitalist Diversity in Eastern Europe // *Competition & Change*, 2007, Vol. 11, No. 2.

Crowley, S.; Ost, D. *Workers after Workers' States: Labor and Politics in Post-communist Eastern Europe*. Oxford, 2001.

Fink-Hafner, D. Interest Representation in Post-communist Parliaments over Two Decades // *Legislative Studies*, 2011, Vol. 17, No. 2, pp. 215-233.

Fink-Hafner, D. Organized Interests in the Policy-Making Process in Slovenia // *Journal of European Public Policy*, 1998, Vol. 5, No. 2.

Fink-Hafner, D.; Hafner-Fink, M.; Novak, M. Europeanisation as a Factor of National Interest Group Political-Cultural Change: The Case of Interest Groups in Slovenia // *East European Politics and Societies and Cultures*, 2015, Vol. 29, No. 1.

Gwiazda, A. *Democracy in Poland: Representation, Participation, Competition and Accountability since 1989*. Routledge, 2015.

Holman, C.; Luneburg, W. Lobbying and Transparency: A Comparative Analysis of Regulatory Reform // *Interest Groups & Advocacy*. 2012, Vol. 1., No 1, pp. 75-104.

Hrebear, R.; Morgan, B. *Lobbying in America: A Reference Handbook*. ABC-CLIO, 2009.

Kavoliunaite-Ragauskieni, E. How to Define a Lobbyist: Experience of Poland and Lithuania // *Croatian and Comparative Public Administration*, 2017, Vol. 17, No. 1, pp. 29-56.

McGrath, C. The Development and Regulation of Lobbying in the New Member States of the European Union // *Journal of Public Affairs*, 2008, No. 8, pp. 15-32.

Millar, C.; Koppl, P. Perspectives, Practices and Prospects of Public Affairs in Central and Eastern Europe: a Lobbying Future Anchored in an Institutional Context // *Journal of Public Affairs*, 2014, Vol. 14, No. 1, pp. 4-17.

Mulcahy, S. *Lobbying in Europe. Hidden Influence, Privileged Access*. Transparency International, 2015.

Rees, N.; Paraskevopoulos, C. Europeanization of Policy-Making and Domestic Governance Structures in Regional Policy: Cohesion and CEE Countries / Adapting to EU Multi-Level Governance. Ed. by Paraskevopoulos C., Getimis P., Rees N. London, 2006, 336 p.

Sallai, D. European Union Lobbying and the Golden Cage of Post-Socialist Network Capitalism in Hungary // *Journal of Common Market Studies*, 2013, Vol. 51, No. 5, pp. 948-964.

Stanojevic, M. Slovenia: Neo-corporatism under the Neoliberal Turn // *Employee Relations*, 2018, Vol. 40, No. 4.

References:

Almond, G. A Comparative Study of Interest Groups and the Political Process // *The American Political Science Review*. 1958, Vol. 52, No. 1.

Almond, G.; Powell, J.; Strom, K.; Dalton, R. *Sravnitel'naia politologiia segodnia. Mirovoi obzor. Moscow, 2002, pp. 136-138.*

Blavoukos, S.; Pagoulatos, G. Enlargement Waves and Interest Group Participation in the EU Policy-Making System: Establishing a Framework of Analysis // *West European Politics*, 2008, Vol. 31, No. 6, pp. 1147-1165.

Bohle, D.; Greskovits, B. The State, Internationalization, and Capitalist Diversity in Eastern Europe // *Competition & Change*, 2007, Vol. 11, No. 2.

Crowley, S.; Ost, D. *Workers after Workers' States: Labor and Politics in Post-communist Eastern Europe*. Oxford, 2001.

Fink-Hafner, D. Interest Representation in Post-communist Parliaments over Two Decades // *Legislative Studies*, 2011, Vol. 17, No. 2, pp. 215-233.

Fink-Hafner, D. Organized Interests in the Policy-Making Process in Slovenia // *Journal of European Public Policy*, 1998, Vol. 5, No. 2.

Fink-Hafner, D.; Hafner-Fink, M.; Novak, M. Europeanisation as a Factor of National Interest Group Political-Cultural Change: The Case of Interest Groups in Slovenia // *East European Politics and Societies and Cultures*, 2015, Vol. 29, No. 1.

Gwiazda, A. *Democracy in Poland: Representation, Participation, Competition and Accountability since 1989*. Routledge, 2015.

Holman, C.; Luneburg, W. Lobbying and Transparency: A Comparative Analysis of Regulatory Reform // *Interest Groups & Advocacy*. 2012, Vol. 1., No 1, pp. 75-104.

Hrebear, R.; Morgan, B. *Lobbying in America: A Reference Handbook*. ABC-CLIO, 2009.

Kavoliunaite-Ragauskieni, E. How to Define a Lobbyist: Experience of Poland and Lithuania // *Croatian and Comparative Public Administration*, 2017, Vol. 17, No. 1, pp. 29-56.

McGrath, C. The Development and Regulation of Lobbying in the New Member States of the European Union // *Journal of Public Affairs*, 2008, No. 8, pp. 15-32.

Millar, C.; Koppl, P. Perspectives, Practices and Prospects of Public Affairs in Central and Eastern Europe: a Lobbying Future Anchored in an Institutional Context // *Journal of Public Affairs*, 2014, Vol. 14, No. 1, pp. 4-17.

Mulcahy, S. *Lobbying in Europe. Hidden Influence, Privileged Access*. Transparency International, 2015.

Rees, N.; Paraskevopoulos, C. Europeanization of Policy-Making and Domestic Governance Structures in

Regional Policy: Cohesion and CEE Countries / Adapting to EU Multi-Level Governance. Ed. by Paraskevopoulos C., Getimis P., Rees N. London, 2006, 336 p.

Sallai, D. European Union Lobbying and the Golden Cage of Post-Socialist Network Capitalism in Hungary //

Journal of Common Market Studies, 2013, Vol. 51, No. 5, pp. 948-964.

Stanojevic, M. Slovenia: Neo-corporatism under the Neo-liberal Turn // *Employee Relations*, 2018, Vol. 40, No. 4.

DOI: 10.24411/2221-3279-2021-10010

LOBBYING DEVELOPMENT IN POST-SOCIALIST COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION: COMPARATIVE ANALYSIS OF SLOVENIAN AND POLISH MODELS

Pavel S. Kanevsky

*Lomonosov Moscow State University,
Moscow, Russia*

<p>Article history:</p> <p><i>Received:</i> 18.07.2020</p> <p><i>Accepted:</i> 13.09.2020</p>	<p>Abstract: In order to promote industrialization and improve the living standards of the population in the Sub-Current article is dedicated to lobbying development in post-socialist EU member states from Central and Eastern Europe. This is an important and at the same time insufficiently studied aspect of political systems in CEE. Models of lobbying in Slovenia and Poland that are analyzed in the article, demonstrate that there is no single vector of lobbying development in post-socialist countries. It is shown that interaction between interest groups and decision makers is influenced by following factors: dynamics and state of interest group systems, mechanism of interaction between interest groups and decision makers, Europeanization of politics, and particularities of lobbying regulation. Author comes to several conclusions: 1) Both countries have inherited tradition of informal political relations, but there is difference between corporatist model in Slovenia that resulted in more stable interest group system and Polish neoliberal model that gave birth to more conflict driven interest group system; 2) Europeanization of politics had different impact on the state of lobbying on national level, fostering its development in Slovenian case and having little impact in Poland; 3) Although majority of lobbying is happening in the executive branch, parties are the main mediators between interest groups and decision making; 4) Neither of analyzed countries are ideal in terms of lobbying regulation. However, Slovenia did progress further in comparison with Poland, using more transparent registration and reporting for lobbyists and officials and also regulating indirect forms of lobbying; at the same time most of lobbying takes places in shadows while regulation aimed only at professional consultants is not efficient enough.</p>
<p>About the author: Candidate of Political Sciences, Associate Professor, Department of Political Science and Sociology of Political Processes, Lomonosov Moscow State University</p> <p>e-mail: kanevskiy@socio.msu.ru</p>	
<p>Key words: lobbying; interest groups; post-socialist political systems; Europeanization of politics; corporatism; pluralism; regulation of lobbying</p>	

Для цитирования: Каневский П.С. Развитие института лоббизма в постсоциалистических странах Евросоюза: сравнительный анализ словенской и польской моделей // *Сравнительная политика*. – 2021. – № 1. – С. 134-148.

DOI: 10.24411/2221-3279-2021-10010

For citation: Kanevsky, Pavel S. Razvitiye instituta lobbizma v postsotsialisticheskikh stranakh Yevrosoyuza: sravnitel'nyy analiz slovenskoy i pol'skoy modeley (Lobbying Development in Post-Socialist Countries of the European Union: Comparative Analysis of Slovenian and Polish Models // *Comparative Politics Russia*, 2021, No. 1, pp. 134-148.

DOI: 10.24411/2221-3279-2021-10010