

УДК-323

DOI: 10.17072/2218-1067-2019-1-96-100

## ЛОББИЗМ В РЕСПУБЛИКЕ ЧИЛИ: ОПЫТ РЕГУЛИРОВАНИЯ И НАЦИОНАЛЬНАЯ СПЕЦИФИКА

Денис Кузнецов

*Московский государственный институт международных отношений  
(университет) МИД России*

### Аннотация

Регулирование лоббизма остается важнейшей задачей государства в современных условиях. Одну из попыток такого регулирования предпринимает Чили – единственное государство Латинской Америки, принявшее законодательный акт о регулировании лоббизма. Цель статьи – выявить национальные особенности лоббизма в Чили, обусловленные как уникальным треком развития государства, так и особенностями латиноамериканской политической культуры, ключевые положения закона о лоббизме, его «белые пятна», а также дать оценку возможности использования опыта Чили в Российской Федерации. Делаются выводы о том, что в Чили, где действует множество групп интересов, а лоббизм принимает цивилизованный оформленный характер, формируется прочная законодательная база для регулирования лоббизма, а новый закон позволяет на законодательном уровне приступить к реальной институционализации лоббистской практики. При этом выделены несколько «пробелов» в новом законодательстве и их возможные последствия, включая проблему санкций за нарушение положений закона. Также на основе краткого сравнения практики лоббистской деятельности в Чили и России делаются выводы о том, что опыт Чили не может быть перенесен в российские реалии.

**Ключевые слова:** лоббизм; Чили; регулирование лоббизма; GR; публичная политика; Латинская Америка; закон о лоббизме; группы интересов.

Несмотря на схожую историческую траекторию развития, эффекты процессов демократизации и «экономических чудес», охвативших практически весь регион Латинской Америки и Карибского бассейна в конце XX в., распределились по странам неравномерно. Тем не менее, они привели к усилению роли бизнеса и негосударственных институтов на всем пространстве от Мексики до Аргентины. Как показали опросы, проведенные известным рейтинговым агентством «Latinobarómetro», в 2008 г. в Бразилии, Чили и Аргентине – ведущих экономиках макрорегиона – бизнес воспринимается как «актор, обладающий реальной властью»<sup>1</sup>. Активизация участия бизнеса в процессе принятия политических решений в одной из самых развитых стран Латинской Америки – Чили – привела к возникновению широкой дискуссии о необходимости регулирования подобного взаимодействия на законодательном уровне, которая привела к конкретным результатам в 2014 г.

Необходимо отметить, что Чили считается единственной страной Латинской Америки, где лоббизм носит, в основном, формальный, структурированный характер, где интенсивность неформальных связей относительно более низкая, чем в соседних государствах. В этом смысле особенности лоббизма в Чили образуют своеобразный противовес господствующей в Латинской Америке модели неформальных, спонтанных связей с низким уровнем законодательного регулирования, которая установилась в других крупных государствах (Бразилии, Аргентине, Боливии и др.).

---

© Кузнецов Д. А., 2019

<sup>1</sup> Estudio de opinión pública *Latinobarómetro* 2017. Mode of access: URL: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp> (Accessed: 5th December 2018).

Первые обсуждения проекта закона о лоббизме в Национальном конгрессе Чили состоялись еще в 2003 г. вслед за коллективной петицией действующих деловых ассоциаций и некоммерческой организации «Fundacion Ciudadano Inteligente» («Smart Citizen Foundation») о необходимости регулирования взаимоотношений государства и негосударственного сектора и создании системы подотчетности правительства. Спустя десятилетие, в марте 2014 г., после серии консультаций Конгресс принял «Закон о регулировании лоббистской деятельности» (*Ley del Lobby of Chile, 2014*)<sup>1</sup>. Хотя, по мнению экспертов, этот закон не является исчерпывающим в плане регулирования взаимоотношений бизнеса и органов власти, тем не менее он стал первым серьезным шагом в данной области, и не только в Чили, но и в Латинской Америке.

Каким образом происходило регулирование лоббизма в Чили до 2014 г.? После краха политического режима Пиночета и начала демократизации под руководством христианского демократа Патрисио Эйлвина в 1989 г. в стране был взят курс на формирование профессионального правительства, в котором не оказалось ни одного представителя бизнеса в соответствии с негласным правилом разведения государства и крупных компаний. В результате Чили отличается от других латиноамериканских стран тем, что бизнес не представлен в государственных структурах напрямую (в нем нет ни одного назначенца – представителя крупных корпораций), а канал влияния бизнеса на политику сосредоточен в «блоковой» поддержке партий и получении гарантий защиты своих интересов в партийных программах (например, правых партий – «Независимого Союза за демократию» и «Союза Национального Возрождения»). При этом под «блоковой» поддержкой понимается разделение негосударственного сектора в Чили на множество деловых, секторальных и зонтичных ассоциаций.

Принцип «организованного» институционализированного влияния негосударственного сектора на государство стал, таким образом, главным регулятором этого взаимодействия, что сближает лоббистскую модель Чили с европейским неокорпоративизмом, а не с моделью США. Крупнейшими образованиями-ассоциациями в Чили являются «SOFOPA» (Chilean Federation of Industry) – объединение промышленников, охватывающее 80% промышленного производства, 24% ВВП и 33% общего экспорта, «SNA» (National Society of Agriculture) и «CPC» (Confederacion de la Produccion y el Comercio) – зонтичная ассоциация, выступающая за обеспечение лучших условий для экспорта и участия Чили в региональной интеграции. Однако особенностью Чили является не только жесткое секторальное деление (особенно на сельскохозяйственные и промышленные группы), но и слабость профессиональных и профсоюзных движений, которые, собственно, и выступили за принятие «Закона о лоббизме» с целью расширить свои возможности в будущем.

Основными каналами лоббирования в Чили традиционно являлись и являются крупные СМИ (в стране сложилась традиция встреч журналистов с представителями крупных компаний для экспертной оценки, а также финансовая поддержка изданий со стороны бизнеса); регулярные встречи правительства с представителями бизнес-ассоциаций и НКО; консультативные советы при министерствах и ведомствах, а также при Конгрессе, которые включают в себя представителей бизнеса и НКО; финансовая, информационная и прочая поддержка партий и политических кампаний и проектов. Кроме того, для Чили, как и других стран Латинской Америки, все еще актуальны «накатанные» личные связи, семейные, университетские или профессиональные, но при этом выработана традиция формализации лоббизма, что уже способствовало утверждению Чили в качестве наименее коррумпированной страны региона (по данным «Transparency International»<sup>2</sup>).

Тем не менее, целая серия громких скандалов, распространенных средствами массовой информации в начале 2010-х гг., в которых были замешаны высокопоставленные политики, промышленники, предприниматели и транснациональные корпорации, обусловила необходимость введения

<sup>1</sup> Ley del Lobby of Chile (2014) / Biblioteca del Congreso Nacional de Chile Online. Available at: URL: <http://www.bcn.cl/leyfacil/recursos/ley-del-lobby> (Accessed: 5th December 2018).

<sup>2</sup> Corruption Perception Index 2017 / Transparency International. Mode of access: URL: [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017) (Accessed: 5th December 2018).

законодательного регулирования этой сферы. Это решение также можно объяснить запуском целого ряда международных проектов в сфере торговли и инвестиций (Тихоокеанский Альянс, Транстихоокеанское партнерство и др.), в связи с чем Чили необходимо было обеспечить благоприятный инвестиционный климат, доверие к экономике своей страны.

Принятый в 2014 г. «Закон о лоббизме» не противоречит укоренившимся особенностям связей бизнеса, НКО и государства в Чили. Закон вводит обязательную регистрацию лоббистских групп, устанавливает подотчетность государственных структур о встречах с лоббистами, а также требование к лоббистам четко заявлять о своих представителях, заказчиках и интересах, а к правительству – составлять отчеты о встречах с бизнесом. Теперь партии должны указывать в своих программах не только те организации и бизнес-ассоциации, которые их поддерживают, но и характер и объем этой «поддержки». Обязательным становится регистрация лиц и организаций, принимающих участие в обсуждении тех или иных вопросов как на партийных заседаниях, так и на правительственном уровне.

Правительство Чили поддержало проекты «Poderopedia» и «Inspector de Interesses» – формирование электронной общедоступной базы с информацией о лоббистах, группах интересов и их деятельности. Вводится определение лоббизма, его субъекты (оплачиваемые профессиональные лоббисты и лоббисты, действующие в некоммерческих интересах, а также пассивные субъекты – министры, главы департаментов, региональные чиновники, мэры, послы и т.д.). Под лоббизмом понимается «активная деятельность, осуществляемая отдельными лицами или корпорациями, чилийскими или иностранными, которая направлена на продвижение, защиту или представление какого-либо интереса с целью повлиять на принятие политического решения, принимаемые пассивными субъектами – конкретные усилия по влиянию на процесс принятия политического решения, изменение политического курса, внесение изменений в планы или программы, находящиеся на стадии обсуждения или принятия или любые принимаемые меры или вопросы»<sup>1</sup>. Право мониторинга отдается Совету по транспарентности.

Тем не менее, хотя в тексте речь и идет об административных и уголовных наказаниях, в нем отсутствуют отсылки к конкретному правовому регулированию нарушений в этой области (это отдается на откуп честности и справедливости конкретных лиц и организаций), санкции за нарушение законной лоббистской деятельности остаются неурегулированными. Это позволяет оценивать закон лишь как первый шаг по законодательному регулированию в этой сфере (Ramirez et al, 2016). Остается много вопросов, которые пока оказались вне рамок регулирования. Один из них – так называемая практика «вращающихся дверей» (*revolving doors*), когда чиновники уходят в бизнес и обратно. Не регулируется сфера влияния через мозговые центры (Gonzalez, 2015). Однако так или иначе, на сегодняшний день Чили – единственная страна Латинской Америки, которая имеет подобный акт, являющийся продуктом взаимодействия государства.

Как социокультурная и этнонациональная специфика влияет на регулировании лоббизма в Чили? В целом, для Чили характерен латиноамериканский колорит, а ее национальный характер гармонично вписан в особенности региональной социальной и этнополитической конъюнктуры. В то же время, особое географическое положение, эволюционный характер демократических трансформаций и наличие тесных внешнеполитических связей с Азией и Северной Америкой не могли не способствовать формированию специфической политической и экономической системы и, следовательно, принципов взаимодействия государства, бизнеса и НКО. Чилийскому правительству, которое, как и многие другие страны Латинской Америки, при проведении реформ руководствовалось примером США, удалось, тем не менее, вписать в них национальную специфику: стремление к порядку, уважение к статусу, опора на традиции, приоритет деловых отношений над личными неформальными в политике и т.д. (Alberto dos Santos, 2014). Вероятно, именно это способствовало ускоренному развитию

<sup>1</sup> Ley del Lobby of Chile (2014) / Biblioteca del Congreso Nacional de Chile Online. Available at: URL: <http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/ley-del-lobby> (Accessed: 5th December 2018).

страны. Так, Чили занимает первое место по интегральному показателю конкурентоспособности среди стран Латинской Америки (27-е место в мире), а по индексу платежеспособности ей присвоена высшая категория А по классификации «Standard & Poor's».

Условно процесс институционализации лоббизма можно разделить на 3 этапа: определение роли и функций лоббизма, рамок деятельности и санкций, усвоение этих норм на национальном уровне. Учитывая долгую историю деятельности ассоциаций и, в целом, позитивное восприятие их деятельности в обществе, можно говорить о том, что в Чили сейчас происходит институционализация лоббизма, в то время как сам феномен давно стал неотъемлемой частью национальной политической культуры (Дегтярев, 2013). Основная мишень лоббистов в Чили – партии и законодательные органы, что свидетельствует о пересечении функционального представительства с партийно-парламентским.

Может ли опыт Чили в сфере регулирования лоббистской деятельности быть использован в России? Ответ на этот вопрос не очевиден, учитывая те принципиальные различия в лоббистской практике, сложившейся в обеих странах (Coen et al, 2010). Для России свойственно взаимопроникновение крупных корпораций и государства, обусловившее наличие внутренних лоббистов, т.н. «лоббистов-депутатов», «лоббистов-чиновников». В Чили ситуация иная: в стране действуют эффективные зонтичные организации и отраслевые деловые ассоциации при фактическом отсутствии представителей бизнеса в органах власти; в стране были сформированы устойчивые сети с высоким уровнем интенсивности связей. В то время как в Чили наблюдается формализация лоббистских связей, а личные и неформальные связи воспринимаются в целом как препятствие для деятельности, в России неформальные отношения преобладают, а личные связи принимают форму «пропуска» на осуществление деятельности (Чари, Хоген, 2011). Наконец, отлична сама законодательная практика лоббизма: в то время как в Чили стремление регулировать лоббистскую деятельность на законодательном уровне – равно как на корпоративном и этическом – наблюдалось на протяжении всей истории демократизации страны, в России лоббизм был и остается «легальным, но не легализованным», то есть опирается на систему неинституционализированных правил.

Эти отличия во многом обусловили и то, что лоббистская деятельность в России оказалась осложненной наличием неформальных связей с особым ограниченным кругом лиц, закрытостью процесса и коррупцией, при этом в Чили лоббизм рассматривается как эффективная практика развития гражданского общества. В результате сравнения особенностей лоббистской деятельности и опыта ее регулирования можно сделать следующий вывод: учитывая качественные различия в функционировании политических, правовых, социокультурных и экономических систем Чили и России, опыт Чили малоприменим для российских реалий. Обе страны переживают периоды реформ и сталкиваются с проблемой институционализации влияния негосударственного сектора на принятие политических решений, однако различия в уровне коррупции, в преобладающих типах связей, принципах административно-территориального деления, восприятии лоббистов как акторов говорят о формировании двух различных и во многом противоположных моделей лоббизма и его регулирования.

Тем не менее, успешный опыт Чили позволяет сделать и некоторые универсальные выводы. Для эффективного регулирования лоббистской деятельности необходимо: 1) учитывать национальную специфику, чтобы избежать принятия очередного неработающего закона; 2) способствовать открытости лоббистской деятельности для легитимации лоббистских процедур в глазах общества; 3) жестко регулировать отношения бизнеса, НКО и партий; 4) создать консультативный механизм, в рамках которого можно было бы рассматривать различные мнения от представителей разных секторов и групп интересов.

### Библиографический список

- Дегтярев, А.А. (2013). 'Об использовании экспертных оценок для диагностики работы лоббистов и GR-менеджеров в современной России', *Материалы научно-образовательного форума "Политология XXI век": политические ценности и политические стратегии* / под ред. В.М. Капицына, В.И. Коваленко, П.А. Цыганкова и др. М.: Изд-во МГУ, сс. 386–494. [Degtyarev, A.A. (2013) 'On the use of expert assessments for diagnosing the work of lobbyists and GR-managers in modern Russia' [Ob ispol'zovanii ekspertnykh otsenok dlya diagnostiki raboty lobbistov i GR-menedzherov v sovremennoi Rossii] in: Kapitsyn, V.M., Kovalenko, V.I., Tsygankov, P.A. et al. (eds.) Proceedings of the scientific and educational forum "Political Science in the XXI Century: Political Values and Political Strategies". Moscow: Moscow State University Publ., pp. 386–494. (In Russ.)].
- Чари, Р, Хоген, Д. (2011). Мировая компаративистика регулирования лоббистской деятельности. Москва, 268 с. [Chari, R., Hogan, J. (2011) *Regulating Lobbying: A Global Comparison* [Mirovaya komparativistika regulirovaniya lobbistkoi deyatelnosti]. Moscow, 268 p. (In Russ.)].
- Alberto dos Santos, L. (2014) *Lobby Regulation, Transparency and Democratic Governance in Latin America*, OECD Press. Available at: <http://www.oecd.org/gov/ethics/LOBBY%20REGULATION%20TRANSPARENCY%20AND%20DEMOCRATIC%20GOVERNANCE%20IN%20LATIN%20AMERICA%20Luis%20Alberto%20Dos%20Santos.pdf> (Accessed: 5 December 2018).
- Coen, D., Wyn, G., Wilson, G. (2010) *The Oxford Handbook of Business and Government*. Oxford University Press, 804 p.
- Gonzalez, R. (2015) *The Chilean Lobbying Act: Legal Analysis and Criticism*. PhD Thesis. University of Oxford.
- Ramirez, R, Sternsdorff, N., Pastor C. (2016) *Lobby in Chile: Do We Have the Law We Need? Special Report, Chile*. Available at: [https://www.desarrollando-ideas.com/wp-content/uploads/sites/5/2016/02/160217\\_DI\\_report\\_lobby\\_Chile\\_ENG.pdf](https://www.desarrollando-ideas.com/wp-content/uploads/sites/5/2016/02/160217_DI_report_lobby_Chile_ENG.pdf) (Accessed: 5 December 2018).

### Информация об авторе

*Кузнецов Денис Андреевич* – преподаватель кафедры мировых политических процессов Московского государственного института международных отношений (университета) МИД России. E-mail: [Kuznetsov.d.a@my.mgimo.ru](mailto:Kuznetsov.d.a@my.mgimo.ru) (ORCID: 0000-0001-6265-2774. ResearchID: V-2802-2018).

Статья принята к печати: 15.12.2018

## LOBBYISM IN CHILE: REGULATION EXPERIENCE AND NATIONAL SPECIFICS

**D. A. Kuznetsov**  
*MGIMO University*

### Abstract

Regulation of lobbyism remains a significant task of the state in today's world. The national model of such regulation is being implemented by Chile, the only Latin American state that has adopted legislation regulating lobbyism. The article deals with the characteristics of lobbying in Chile, which are determined not only by specific national peculiarities but also by macroregional political culture. The author analyzes the provisions of the 2014 Lobbying Act, its shortcomings, and assesses the possibility of importing the experience of Chile to the Russian Federation. The study concludes that Chile created a legal framework for regulating lobbying practices, and the Lobby Act formalized their institutionalization in the country where lobbyism has acquired a civilized character. At the same time, several 'regulation gaps' in legislation, including those of sanctions and their possible consequences, are highlighted. In addition, through a brief comparison of lobbying activities in Chile and Russia, the article posits that Chile's experience cannot be transferred to Russian realities.

**Keywords:** lobbyism; Chile; regulation of lobbyism; GR; public policy; Latin America; Lobby Act; interest groups.