МИР 25.09.2017 | Эдда Мюллер

Кто дергает за ниточки?

Эдда Мюллер, руководитель Transparency International в ФРГ, объясняет суть работы лоббистов

В публичных дискуссиях часто путают понятия «лоббизм» и «коррупция». Могут ли они четко разграничиваться?

Между ними есть сходства и различия. Коррупция, конечно же, всегда имеет уголовно-правовую размерность, в то время как лоббизм – в смысле представительства интересов – является легальным и относится к сфере демократии. Однако оба действия происходят, как правило, закулисно. То есть прозрачность отсутствует. Кроме того, как при коррупции, так и при лоббизме пострадавшей является третья сторона: при коррупции – это, например, тот участник конкурса, который не получил заказ, так как другой претендент дал взятку, а при лоббизме – это та группа интересов, которая осталась в задних рядах и потеряла возможность оказывать влияние. Что касается лоббизма, то потерпевшими зачастую являются потребители, имеющие меньше доступа к ответственным лицам, принимающим решения, чем конкретные экономические интересы.

Общее для обоих явлений – это то, что и лоббизм, и коррупция хоронят доверие к демократическим структурам и поэтому становятся опасными для общества в целом. Это делает их темой нашей работы в Transparency. Мы хотим наглядно показывать, с кем консультировалось правительство при выработке концепции того или иного закона – какие интересы одержали победу, а какие нет.

Стереотип лоббирования предполагает тайные беседы в прокуренных залах представителей бизнеса, которые диктуют тексты законов политикам. А как на самом деле выглядят будни лоббистов?

В классическом случае лоббист наблюдает за развитием политики. Золотое правило хорошего лоббиста – как можно раньше разузнать, что происходит в политике, а в идеальном случае

разведать ситуацию до того, как предлагаемый проект начнет проходить процедуры выяснения ступеней сопричастности для объединений и социальных групп общества. Потому что если лоббисты подключаются к решению вопросов лишь на этом этапе, то шансы элементарно повлиять на проект значительно меньше. Для своей работы лоббисты должны знать политические расклады – кто, где и как оказывает влияние и принимает решения в политике. Лучший лоббист тот, кто имеет очень хорошее представление о политическом бизнесе. Это также одна из причин, по которой переход политиков на важные позиции в концернах приносит для этих предприятий огромные преимущества. Так как они трудоустраивают того, кто по собственному опыту еще на ранней стадии знает, что планируется, и к тому же приводит с собой свои лучшие связи. Здесь находится отправная точка для регламентирования законного периода выжидания для нейтрализации конфликта интересов между прежней и новой должностью политика или государственного чиновника высшего ранга.

Влияние объединений существенно падает. Между тем компании все более автономно вступают в политический процесс.

Лоббисты интересуются только такими решениями, которые сиюминутно полезны экономически для их компаний, или же долгосрочные стратегические мотивы тоже играют роль?

Более того, общий дух времени играет важную роль для лоббистов. Например, для автомобильной индустрии речь идет не только о том, чтобы удерживать как можно более щедрые нормы вредных выбросов в атмосферу. Суть дела также в вопросе, что за государство мы хотим. Больше обязательных правил или больше добровольности в экономике? То, что мы сегодня переживаем, – это попытка представителей экономических интересов представить бюрократию как величайшее зло всех времен, которое вредит всем компаниям независимо от отрасли или величины. Мы все чаще можем наблюдать, что даже компании среднего класса, которые, собственно говоря, могли бы иметь выгоду от четкого регулирования и равных стартовых возможностей, берут на вооружение этот аргумент. Таким образом, экономический лоббизм проводится весьма высоко и

всеохватно – с учетом духа времени, на уровне мировоззрения.

Типичным для этой формы лоббизма является также возникновение своих фабрик мыслей. В Германии это новая тенденция. Такие иногда большие институции как будто далеки от политики и не представляют никаких отдельных экономических интересов, но при этом они выступают в защиту совершенно определенной точки зрения на отношения между государством и обществом.

Вы работаете в Transparency International с 2005 года, но знаете политическую жизнь уже десятки лет. Как изменился лоббизм за это время?

Лоббизм существует уже давно. Еще в 1950-х годах политолог Теодор Эшенбург (Theodor Eschenburg) предупреждал об угрозе «господства объединений». С тех пор изменилась не частотность случаев влияния, а его формы. Причина здесь в передислокации политических решений на европейский уровень и в усилении международного регулирования. Из-за этого влияние объединений существенно падает. Однако это тоже является проблемой для политики, так как объединения выполняют также функцию консолидации интересов и в результате обязаны доводить принятое компромиссное решение до своих членов. Политика нуждается в таком мультиплексировании интересов, так как она не может разговаривать с каждым в отдельности, не говоря уже о проведении переговоров. Между тем компании – и как раз самые большие – все более автономно вступают в политический процесс, в том числе и те, которые не укоренились ни в ЕС, ни в Германии, но как международные концерны имеют первостепенный интерес в законодательстве на европейском уровне. Они все больше опираются на крупные адвокатские конторы, которые совершенно целенаправленно занимаются определенными темами и работают в интересах своих доверителей. Я называю их наемными солдатами лоббизма.

То есть эти функции консолидации и интеграции являются примерами позитивного эффекта лоббизма?

Естественно! Артикулирование интересов – и именно общих интересов – выполняет непосредственную демократическую функцию. Каждый интерес имеет право на существование и, если он не криминального толка, любой интерес является легитимным. У каждого должен быть шанс привнести его в политический процесс. Задача политики в том, чтобы искать баланс и расставить

интересы по приоритетности. В демократиях такие решения принимаются в результате выборов. Здесь требуется гласность, чтобы каждый знал, почему и как были учтены провозглашаемые интересы и какие из них в конечном итоге победили. Только тогда могут состояться дискуссии, а при следующих выборах будут наказаны партии или правительства, которые усиленно помогали продвигать односторонние интересы.

Взаимосвязь между партийными пожертвованиями и конкретными политическими решениями должна быть отчетливо понятна избирателям

Какие правила могли бы иметь место, чтобы интересы экономики и гражданского общества были представлены с одинаковыми шансами?

Для нас речь идет не только о прозрачности. Мы должны также учитывать, что превосходство некоторых концернов тесно переплетено с нашим налоговым правом. Тот факт, что большие концерны, ведущие свою деятельность по всему миру, могут передислоцировать свои налоговые обязательства туда, где таковые являются минимальными, ущемляет, например, европейские и немецкие компании, которые этой возможности не имеют. Так создается неравный стартовый базис, потому что власть этих мультинациональных предприятий, конечно же, заключается также и в их финансовом инструментарии. К тому же дигитализация придала мультинациональным концернам такую значимость, которая выходит за рамки их экономической весомости. Так, эти концерны могут через алгоритмы, которые они трактуют как коммерческую тайну, манипулировать потребителями. Таким образом, здесь следует подходить к вопросу на ином уровне, чем простая огласка фактов влияния.

Transparency International предлагает, например, ввести применение законодательного следа, иными словами – документирования распределения сопричастности интересов при подготовке закона на уровне министерств в обосновании законопроекта. К тому же первое чтение закона в бундестаге должно использоваться для того, чтобы провести дебаты о влиянии на законопроект. Кроме того, мы требуем равенства

шансов для политических сил – ключевыми словами здесь являются «партийное финансирование» и «спонсирование». Сегодня мы видим, что отдельным партиям из определенных экономических кругов оказывается масштабная помощь, например, перед выборами в бундестаг. Избиратели в случае сомнения будут проинформированы по этому поводу только после того, как выборы давно пройдут. Это должно происходить раньше, чтобы взаимосвязь между партийными пожертвованиями и конкретными политическими решениями была отчетливо понятна избирателям. Поэтому необходимо понизить барьер для обязанности немедленного предоставления информации. Мы хотим также раскрывать информацию о дополнительных заработках депутатов.

Вопросы задавал Лукас Бём



Эдда Мюллер
Берлин

Профессор к.ю.н. Эдда Мюллер (Edda Müller) с 2010 года является председателем Немецкого отделения международной антикоррупционной организации Transparency International, ранее была министром экологии в федеральной земле Шлезвиг-Гольштейн. Кроме того, она работала вице-директором Европейского агентства по окружающей среде в Копенгагене и профессором Немецкого университета административных наук в Шпаере.