

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЛОББИСТСКИХ ОТНОШЕНИЙ В КАНАДЕ

© 2018 г. **П.С. Каневский***

Статья поступила в редакцию 7.05.2018.

Статья посвящена изучению новейших тенденций развития лоббизма в Канаде. Показано, каким образом трансформации в политической системе, включая изменение роли парламента, привели к тому, что процесс принятия решений стал смещаться в сторону большего плюрализма и предоставил группам интересов новые возможности для организованного давления. Проанализированы основные формы влияния канадских групп интересов, которые включают прямые контакты с представителями власти либо через посредников, участие в предвыборных кампаниях и формирование экспертных мнений. Автор показывает: несмотря на проработанные процедуры, регламентирующие лоббистскую деятельность, у групп интересов сохраняется множество неформальных способов взаимодействия с политиками и чиновниками, что обуславливается как многочисленными лазейками в законах, так и природой канадского федерализма. Проведённый анализ также показал, что канадские группы интересов эффективно встроились в процесс принятия решений не только на национальном, но и на международном уровне, успешно отстаивая интересы как отдельных групп, так и торгово-экономические приоритеты страны.

Ключевые слова: лоббизм, группы интересов, канадская политика, федерализм, международный лоббизм.

Институциональные трансформации и развитие лоббизма

Несмотря на то что лоббизм в Канаде является формально институтом с 1989 г., когда вступил в силу первый закон о регистрации лоббистов, мы крайне мало знаем о механизме взаимодействия групп интересов с органами политической власти в этой стране. В то же время канадский пример – яркая демонстрация эволюции лоббизма в условиях федерализма и рыночных отношений, что требует более тщательного рассмотрения как с точки зрения его особенностей, так и универсальных черт.

На лоббизм в Канаде можно смотреть с двух точек зрения – формальной и расширенной. Формальный лоббизм регламентируется федеральным и рядом региональных законов. В широком же смысле под лоббизмом следует понимать весь спектр форм влияния организованных групп интересов на органы политиче-

* **КАНЕВСКИЙ Павел Сергеевич** – кандидат политических наук, заместитель декана по научной работе социологического факультета МГУ им. Ломоносова. Российская Федерация, 119234 Москва, Ленинские горы, 1, стр. 33 (kanevsky@socio.msu.ru).

ской власти на федеральном и региональном уровнях с целью воздействовать на процесс принятия решений. Хотя законы о лоббизме в Канаде являются весьма проработанными, в настоящий момент они не регулируют всех форм взаимоотношений между заинтересованными группами и политическими институтами.

Первым нормативным актом, который был призван регулировать лоббизм в Канаде, стал федеральный закон “О регистрации лоббистов” (*Lobbyists Registration Act*), принятый в 1988 г. и вступивший в силу в 1989 г. Основной целью данного закона было повышение прозрачности политического процесса. Закон заложил первые базовые принципы открытой лоббистской деятельности, обязывая профессиональных лоббистов проходить регистрацию в национальном реестре, раскрывать информацию о себе и о предмете лоббирования.

Первые поправки к закону были приняты в 1995 г. и вступили в силу в 1996 г.; они требовали раскрытия более подробной информации о лоббистах и их деятельности. Поправки также рекомендовали разработать Кодекс поведения для лоббистов, который был принят в 1997 г. и за который вплоть до 2004 г. отвечал советник по этике. В 2004 г. функции регистрации лоббистов и передача информации о лоббистской деятельности парламенту была возложена на Министерство промышленности через подчинённое ему Центральное бюро регистрации лоббистов. Принятые в 2005 г. дополнительные поправки ужесточили контроль над взаимодействием лоббистов с органами власти. В частности, все лоббисты должны были обновлять информацию о себе каждые шесть месяцев; раскрытию подлежал контакт, инициированный не только лоббистом, но и должностным лицом; лоббисты, бывшие до этого должностными лицами, обязаны были раскрывать информацию о своих предыдущих местах работы в органах власти; Центральное бюро регистрации имело право обращаться в полицию в случае подозрений в наличии криминальной составляющей в лоббистской деятельности.

Однако наибольшие изменения произошли в 2006 г., когда был предложен ряд новых существенных поправок к законодательству о лоббизме. В результате обсуждений в правительстве и парламенте в 2008 г. вступил в силу закон “О лоббизме” (*Lobbying Act*), положения которого действуют по сей день¹. Закон ввёл должность комиссара по лоббизму – независимый институт, подотчётный парламенту. Также была введена категория назначенных законом высших должностных лиц (*Designated Public Office Holders*), в которую вошли все служащие высшего уровня федеральной исполнительной власти. Для них были установлены как временные ограничения на занятие лоббистской деятельностью (не менее пяти лет после ухода из органов власти), так и обязанности раскрывать содержание взаимодействия с лоббистами. Более того, с двух до десяти лет был расширен срок давности для расследования нарушений законодательства о лоббизме, и штраф за подобные нарушения был увеличен до 200 тыс. канадских долларов.

За последние 30 лет регулирование лоббизма прошло значительный путь. Если первый принятый закон 1989 г. устанавливал необходимость предоставления лишь ограниченной информации, не учитывал этических норм, а сам институт

¹ Lobbying Act. Available at: <http://laws.justice.gc.ca/PDF/L-12.4.p> (accessed 14.04.2018).

регулирования был частью исполнительной власти без серьёзных полномочий для расследований, то к сегодняшнему дню лоббисты и официальные лица несут значительную ответственность за раскрытие содержания их взаимодействия. Однако, как показывает канадская и мировая практика, динамика изменений в политической системе и стиле влияния групп интересов всегда опережают действующее законодательство, зачастую предоставляя возможность заинтересованным лицам и группам осуществлять влияние вне официальных рамок.

Хотя на создание регулятивной среды для групп интересов в Канаде активно воздействовал опыт США, а также географическая и культурная близость двух стран, канадский институт лоббизма по-своему уникален, так как впитал в себя черты не только американской модели, но и стран Вестминстерского типа, добавив при этом свои особенности, связанные с государственным устройством и законодательством. Несмотря на напрашивающееся сравнение, развитие лоббизма в Канаде отличается от американского пути как минимум потому, что это конституционная монархия с иной ролью парламента, отсутствием аналога избираемого народом президента, системой финансирования предвыборных кампаний, исключая чрезмерное влияние со стороны заинтересованных групп. Тем не менее, роль лоббистов при принятии решений существенно возросла вслед за процессами либерализации 1990–2000-х годов. Фундаментальные сдвиги в экономике подтолкнули изменения на ценностно-идеологическом уровне, которые привели к трансформациям в процессе принятия решений: началась децентрализация управления, изменилась политическая и управленческая культура, которая начала испытывать всё большее влияние со стороны рынка.

По состоянию на март 2018 г. на федеральном уровне в Канаде было зарегистрировано 5737 лоббистов, из них предоставляющих консультационные услуги – 988, встроенных (*in-house*) корпоративных лоббистов – 1886 и представителей некоммерческого сектора – 2863². Разница между консультантами и встроенными лоббистами заключается в том, что первые представляют интересы третьих лиц и за гонорары продвигают их через коммуникации с официальными лицами, в то время как встроенные лоббисты являются непосредственными работниками корпорации или организации и тратят как минимум 20% своего времени в течение трёх месяцев на лоббирование. Данный критерий относится к федеральному законодательству, на уровне провинций временная планка может достигать 50%.

Наибольшее количество контактов между лоббистами и лицами, принимающими решения, фиксируется в Палате общин (8 370 контактов за 2017 г.), которая является несомненным лидером по данному показателю. Далее с заметным отрывом следуют министерства инноваций, науки и развития (2 051 зарегистрированный контакт), финансов (1 210), иностранных дел и международной торговли (1 191), природных ресурсов (935), окружающей среды и изменения

² Office of the Commissioner of Lobbying of Canada. Active Lobbyists and Registrations by Type. Available at: <https://lobbycanada.gc.ca/app/secure/ocl/lrs/do/lbsRegs.jsessionid=EyUwhMQw65aj2Y8HFqLg115p.app-ocl-01> (accessed 10.04.2018).

климата (880), а также Управление премьер-министра (1 170) и Сенат (822)³. Хотя кажется естественным, что основное количество контактов приходится на законодателей, ситуация не всегда была такой. Структура лоббизма за последние годы претерпела значительные изменения, что связано с институциональными трансформациями канадской политической системы.

Исторически центром формирования повестки и ключевыми точками доступа были органы исполнительной власти, которые всегда обладали решающим влиянием в процессе принятия решений. Долгое время исследователи и СМИ ориентировались на выявление связей между влиятельными группами интересов и премьер-министром, министерствами и гражданской службой, которые рассматривались как своего рода межэлитное и в целом консенсусное взаимодействие [Savoie D., 1990]. Считалось, что парламент является вторичным объектом лоббирования в сравнении с исполнительной ветвью. Симптоматично, что первый закон о лоббизме 1989 г. даже не включил членов парламента и сенаторов в перечень ключевых лиц, принимающих решения. Лишь вследствие серии политических скандалов и внутреннего расследования, которое в 2010 г. инициировала комиссар по лоббизму Карен Шеферд, законодатели были включены в перечень. Вновь появившиеся данные полностью изменили взгляды наблюдателей на взаимодействие групп интересов с политической системой, так как только за период 2010–2012 гг. была выявлена 31 000 контактов членов Палаты общин с лоббистами. Очевидно, что контакты между законодателями и лоббистами существовали и до этого, однако исследователям приходилось лишь гадать о масштабе этого взаимодействия.

Приход к власти в 2015 г. премьер-министра Джастина Трюдо ещё больше усилил тенденцию смещения центра тяжести лоббистских отношений в сторону законодательной ветви власти. В частности, за последние годы произошло значительное укрепление позиций Сената: в 2017 г. сенаторы встречались с представителями групп интересов в 2 раза чаще, чем в 2016 г., и в 6 раз чаще, чем в 2015 г.⁴ Конечно, Палата общин всё ещё опережает Сенат по количеству контактов, однако необходимо учитывать численность палат в канадском парламенте: 338 членов в нижней палате против 105 сенаторов⁵.

Новый тренд связан с тем, что Джастин Трюдо изменил идеологическую структуру Сената, приветствуя назначение независимых политиков. В итоге самым большим на сегодняшний день кокусом в верхней палате является Группа независимых сенаторов, которая стала одной из главных точек доступа для лоббистов, – на неё приходится примерно половина зарегистрированных контактов в Сенате. При этом значительно выросла и роль самого Сената в процессе принятия стратегических решений – пятая часть всех федеральных законопроектов теперь проходит с поправками от сенаторов⁶. В 2017 г. Сенат впервые за долгое время

³ Office of the Commissioner of Lobbying of Canada. Annual Report 2016-2017. P. 4. Available at: <https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/01390.html#toc4-1-3> (accessed 12.04.2018).

⁴ *Smith M-D*. Increasingly powerful group of Senate independents to hold formal election for their own leader // *National Post*, 12.06.2017.

⁵ На 10 июня 2018 г. действующими сенаторами являются 95 человек при 10 вакансиях. Available at: <https://sencanada.ca/en/senators-list/> (accessed 10.04.2018).

⁶ *Smith M-D*. Op.cit.

сыграл главную роль при принятии бюджета, фактически добившись его разделения и выноса ключевого пункта по поводу создания Инфраструктурного банка Канады в отдельное положение (чего добивались многие представители банковского сектора)⁷. Данный пример стал очередным подтверждением того, что решения Сената отныне не гарантируют простого согласия с нижней палатой парламента. Это не только усиливает самостоятельность данного института, но и повышает его важность с точки зрения влияния со стороны групп интересов.

Таким образом, внутри политической системы произошло не только перераспределение политического веса, вся система принятия решений стала смещаться в сторону большего плюрализма, т.е. дисперсности власти и конкуренции различных групп интересов за право доступа к более многочисленным и разнообразным центрам принятия решений. С одной стороны, данный дрейф позволяет говорить о частичном приближении к американской системе взаимодействия лоббистов с политиками, в которой отдельные парламентарии играют значительную роль в принятии законов. С другой стороны, постоянно растущее количество контактов лоббистов с членами парламента указывает на то, что для первых законодательная ветвь становится неотъемлемой, а часто ключевой частью их стратегии.

Уровни и формы влияния канадских групп интересов

В отличие от большинства других реестров лоббизма в мире, канадский не предусматривает раскрытия финансовой стороны, поэтому оценить рынок лоббистских услуг до сих пор не представляется возможным. Однако очевидно, что лоббизм носит многоуровневый характер, а группы интересов выработали действенные и эффективные алгоритмы взаимодействия с органами власти.

Наиболее явно действие данного алгоритма прослеживается, когда речь идёт о прямых формах лоббизма, т.е. непосредственных контактах между лицами, принимающими решения, и представителями групп интересов (консультанты или встроенные лоббисты). Прямой лоббизм наиболее эффективен, когда компания или организация стремится принять участие в обсуждении законопроектов или поправок к действующим законам, которые непосредственно затрагивают её интересы. Помимо этого, группы интересов активно вовлечены в процесс распределения государственных контрактов, субсидий и грантов. Наконец, представители групп интересов часто стремятся войти в контакт с официальными лицами, чтобы донести до государства позицию компании, либо отрасли, представить своё видение и решение существующих проблем, а также наладить связи с регулирующими органами.

Хотя система лоббизма в Канаде плюралистична не только по разнообразию точек доступа, но и по количеству вовлечённых групп интересов, наибольшим влиянием пользуются те из них, которые обладают большими ресурсами и коммуникационными возможностями. Исследование, проведённое в 2014 г. Ассоциацией вкладчиков (некоммерческой структурой, представляющей интересы ин-

⁷ Platt B. Increasingly activist Senate plans amendments to liberal budget bill – again // National Post, 8.06 2017.

весторов и выступающей, помимо прочего, за прозрачность политического процесса), показало, что 80% крупнейших корпораций, входящих в список *TSX60*, лоббируют как минимум на уровне одной юрисдикции (федеральной или провинциальной), а более 50% осуществляют влияние сразу в нескольких юрисдикциях. При этом две трети компаний из этого списка оказывали прямое давление только на федеральном уровне, инициировав в общей сложности почти 1 100 официальных встреч⁸.

Крупные корпорации также осуществляют своё влияние через членство в торговых ассоциациях, которые берут на себя издержки по лоббированию и обычно отстаивают отраслевые интересы. Такие группы, как Альянс производителей и экспортёров Канады, Горнодобывающая ассоциация Канады, Канадская ассоциация производителей топлива, Канадская ассоциация банкиров, объединяют крупнейших игроков на рынке и обладают значительными возможностями по продвижению интересов на всех уровнях власти. Однако при лоббировании через ассоциации отдельные корпорации получают не только преимущества, но и увеличивают риски, так как политическая позиция той или иной ассоциации не всегда совпадает со стратегией и целями отдельных компаний.

Это лишь часть известных прямых контактов, ибо далеко не любое взаимодействие лоббистов с представителями власти подлежит регулированию. В частности, если коммуникация (будь то встреча или телефонный разговор) инициирована парламентариями или представителями исполнительной власти и не затрагивает прямо финансовую составляющую, она не подлежит регистрации⁹. Например, в Канаде существует традиция, когда министр финансов приглашает лидеров бизнеса и ведущих экспертов на несколько дней совместного летнего отдыха (*summer policy retreat*), во время которого обсуждается ряд ключевых для экономики вопросов. В 2011 г. подобная встреча привела к важным изменениям в трудовом законодательстве и здравоохранении¹⁰. Однако каждый раз содержание данных встреч, не считая коротких коммюнике, остаётся закрытым для публики, так как формально эта не спланированная заранее коммуникация не подлежит раскрытию в ежемесячной отчётности, а обмен письмами или “случайные” встречи на каких-либо мероприятиях под отчётность не попадают.

О том что лишь часть прямого лоббирования в Канаде подлежит регулированию, говорится также в докладе американского некоммерческого фонда “Санлайт” (*Sunlight Foundation*)¹¹. В частности, авторы указывают на то, что временное ограничение на занятие лоббизмом для встроенных лоббистов (20% на

⁸ *Thomas K.* Dollars, democracy and disclosure. Should investors demand better disclosure from Canadian corporations on political spending? A discussion paper from the Shareholder Association for Research & Education. 2015. Available at: https://share.ca/files/Dollars_Democracy_Disclosure-SHARE.pdf (accessed 27.04.2018).

⁹ *Fekete J.* Number of federal lobbyists up sharply // *Ottawa Citizen*. 12.06.2014. Available at: <http://ottawacitizen.com/news/national/number-of-federal-lobbyists-up-sharply> (accessed 25.04.2018).

¹⁰ *Curry B.* Boardroom confidential: What CEOs are asking of Jim Flaherty // *The Globe and Mail*, 15.08.2012.

¹¹ *Furnas A.* Transparency Case Study: Lobbying disclosure in Canada. Sunlight Foundation/05/05/2014. Available at: <https://sunlightfoundation.com/2014/05/05/transparency-case-study-lobbying-disclosure-in-canada> (accessed 24.04.2018).

федеральном уровне) давно не отвечает духу времени, так как увеличивающийся масштаб лоббистских кампаний и участвовавшее количество контактов между группами интересов и властью приводят к тому, что официально отведённого времени не хватает. Исчерпав лимит, представители корпораций и организаций переходят к неформальным контактам, либо вовлекают в процесс коммуникации своих работников, которые не зарегистрированы в качестве встроенных лоббистов и, следовательно, не обязаны подавать отчёты о встречах или звонках. Параллельно с этим снижается востребованность в лоббистах-консультантах, так как законодательство крайне размыто описывает процесс регистрации контактов между группами интересов и органами власти, когда между ними официально фигурирует посредник. Поэтому представители как групп интересов, так и органов власти всё чаще предпочитают прямое взаимодействие друг с другом.

При анализе прямых контактов необходимо также учитывать региональные особенности. Федеральный закон “О лоббизме” направлен лишь на регулирование лоббистской деятельности в федеральных органах власти, в то время как в большинстве провинций действует собственное законодательство, которое может в большей или меньшей степени способствовать раскрытию информации о лоббировании. Исследователи из Ассоциации вкладчиков в 2017 г. составили рейтинг всех действующих в стране законов о регулировании и раскрытии лоббистской деятельности (федеральный и девять провинциальных¹²), который позволил выявить общие тенденции и проблемы¹². Хотя все действующие реестры лоббистов были признаны легко доступными для общественности, анализ выявил непрозрачность финансовой составляющей лоббистской деятельности, слабое раскрытие коммуникационных каналов и непосредственных участников взаимодействия. При максимально возможных 11 баллах (идеальный тип по закону “О лоббизме”), наилучший результат был продемонстрирован Квебеком (6,5 баллов), федеральным уровнем (5,5 баллов) и Онтарио (5 баллов). Причём в Квебеке и Онтарио есть положения, которых нет даже на федеральном уровне. В частности, региональные законы обязывают лоббистов раскрывать не только предмет, но и конечную цель их действий, а в Квебеке есть уникальное для страны правило раскрытия размера вознаграждений, получаемых лоббистами-консультантами (но не встроенными лоббистами). В свою очередь, особенностью федерального законодательства является то, что оно обязывает раскрывать индивидуальные контакты с представителями власти.

Таким образом, с точки зрения федерализма в Канаде вырисовывается крайне неоднородная картина: хотя действующие уровни законодательства напрямую друг другу не противоречат, в них заложены порой совершенно разные принципы регулирования лоббизма. И если при работе с органами власти Квебека группам интересов необходимо учитывать множество деталей, то в условиях более слабо проработанного законодательства в Ньюфаундленде и

* На Острове Принца Альберта и в трёх территориях – Нунавут, Северо-Западные территории и Юкон – законы отсутствуют или обсуждаются.

¹² *Stares B., Thomas K., 2017 Canada’s lobbyist registries. What can they tell investors about corporate lobbying? Shareholders Association for Researcher & Education. Available at: https://share.ca/documents/investor_briefs/Governance/2017/Lobbyist_Registry_Scorecard.pdf (accessed 27.04.2018).*

Лабрадоре (провинции с богатыми нефтяными и газовыми месторождениями) лоббисты встречают меньше преград на пути к центрам принятия решений.

Хотя прямые контакты между группами интересов и органами власти являются наиболее распространенной практикой, лоббистские отношения, пускай и в меньшей степени, присутствуют в канадском электоральном процессе. На первый взгляд, федеральное законодательство запрещает прямую финансовую поддержку партий и кандидатов корпорациями и профсоюзами, разрешая лишь частные пожертвования в размере не более 1500 кан. долл. в год. Однако на региональном уровне семь из 10 провинций (кроме Квебека, Манитобы и Новой Шотландии) и все три территории разрешают корпоративные пожертвования в партийные фонды¹³. При этом в четырёх провинциях (Британская Колумбия, Ньюфаундленд и Лабрадор, Саскачеван, Остров Принца Эдуарда) и в Юконе размер пожертвований не ограничен.

Тем не менее, либеральный подход к финансированию партий и кандидатов в ряде регионов не приводит к значительному росту расходов на предвыборные кампании. Основных причин две: во-первых, существуют строгие лимиты на размер предвыборных фондов, во-вторых, частные компании редко стремятся к тому, чтобы их публично ассоциировали с конкретными политическими партиями или кандидатами, так как это чревато для них потенциальными репутационными потерями и, как следствие, снижением доверия со стороны инвесторов.

В ходе последних федеральных выборов в 2015 г. Либеральная партия во главе с Дж. Трюдо потратила на победную предвыборную кампанию 43 млн кан. долл., что на 1,2 млн превысило бюджет Консервативной партии Стивена Харпера¹⁴. При этом либералы могли официально потратить 54 млн, однако, по мнению партийных лидеров, у партии не было для этого возможности, так как даже истраченная сумма в 43 млн была частично достигнута за счёт банковских кредитов¹⁵. Этот пример ярко демонстрирует, что группы интересов не стремятся массово тратить средства непосредственно на предвыборные кампании и партиям приходится даже одалживать средства, чтобы покрыть все расходы.

И всё же для ряда групп интересов остаётся относительно эффективный, малозатратный и безопасный для репутации способ влияния на предвыборные кампании посредством пожертвований на политическую рекламу через так называемые третьи организации – группы или частные лица, вовлечённые в предвыборную рекламу и не связанные формально с кандидатами или партиями. Канадское избирательное законодательство никак не регламентирует затраты на политическую рекламу, которые расходуются третьими организациями до официального объявления выборов. Например, расходы на политическую рекламу в ходе выборов 2015 г. составили более 40% общего бюджета для обеих

¹³ *Thomas K. Dollars, democracy and disclosures. Should investors demand better disclosure from Canadian corporations on political spending? A discussion paper from the Shareholder Association for Research & Education. 2015.*

¹⁴ *Bryden J. Liberals outspent Conservatives by 1,2 million in 2015// The Globe and Mail, 20.06.2016.*

¹⁵ *Bryden J. Liberals spent way less than the maximum – and the Tories – to win//, The Star, 23.10.2015.*

партий (в среднем по 18 млн кан. долл.¹⁶). При этом 6 млн поступило до официального старта кампании от 104 третьих групп, за которыми стояли преимущественно крупнейшие профсоюзы страны¹⁷. Для последних такой способ влияния можно считать не только эффективным донесением до власти мнения профсоюзов, но и определённым противовесом корпоративному сектору.

Наконец, третьим важным вектором влияния со стороны групп интересов является создание необходимого экспертного дискурса, что достигается путём поддержки различных аналитических центров. Канадский процесс принятия решений, как и в большинстве стран Запада, широко опирается на профессиональные мнения крупных “мозговых центров” и исследовательских организаций. Но большинство наиболее влиятельных аналитических центров получают финансирование от публичных корпораций, что позволяет частному сектору эффективно продвигать свои интересы через мягкое конструирование экспертного фона. В частности, Институт Фрейзера активно отстаивает идею распространения частных пенсионных фондов, выступая при этом с открытой критикой государственного пенсионного плана. Однако этот институт финансируется в том числе теми компаниями, которые управляют частными пенсионными фондами¹⁸. Этот пример вовсе не единичен – большинство подобных центров зависят от финансовой поддержки со стороны крупного бизнеса. При этом, как показывает исследование международной НКО “Транспарифай”, канадские “мозговые центры” весьма непрозрачны с точки зрения раскрытия источников финансирования. Четыре крупнейших частных института – Монреальский экономический институт, Институт Фрейзера, Конференс борд и Институт Пембина – не раскрывают имён своих спонсоров, хотя только с 2000 по 2015 г. они почти 60 тыс. раз были процитированы канадскими СМИ и 216 раз принимали участие в слушаниях парламентских комитетов¹⁹.

Таким образом, несмотря на то что регулирование лоббизма в Канаде прошло долгий эволюционный путь, нельзя недооценивать те возможности, которые существуют у групп интересов для продвижения своего влияния. Сам федерализм с неравнозначным регулированием в различных регионах предоставляет лоббистам многочисленные возможности осуществлять давление на разных уровнях власти. Изменения в политической системе сделали процесс принятия решений менее централизованным и более плюралистичным, добавив группам интересов больше шансов для мобильности и политического маневрирования. При этом канадские группы интересов вовсе не ограничиваются национальным политическим пространством, научившись эффективно выходить на международный рынок лоббизма.

¹⁶ *Bryden J.* 3rd parties spent \$6M to sway 2015 federal election, mini change// The Globe and Mail, 20.06. 2016.

¹⁷ *Bryden J.* 3rd parties spent \$6M to sway 2015 federal change // CBC, 01.04.2016].

¹⁸ *Thomas K.* Case Study Corporate donations to Canadian think tanks. Advocating against defined-benefit pension plan. Shareholder Association for Research and Education 2016.

¹⁹ Think Tank Transparency in Canada: Lagging behind the US and UK // Transparify. 05.12.2017. Available at: <https://static1.squarespace.com/static/52e1f399e4b06a94c0cdaa41/t/5a2612f8e2c483ba7824193a/1512444703230/Think+Tank+Transparency+in+Canada%2C+Lagging+behind+the+US+and+UK+Transparify.pdf> (accessed 24.04.2018).

Канада в системе международного лоббизма

Сегодня, в отличие от современных США при Д. Трампе, Канада является одним из главных мировых сторонников идеи свободной торговли, интеграции и трансграничного партнёрства. Это обуславливает ту активность, которую проявляют канадские лоббисты за пределами страны, демонстрируя крайне высокую эффективность в процессе согласования международной повестки и отстаивания экономических интересов. Начиная с 1989 г., когда была создана зона свободной торговли с США, а затем в 1994 г. заключено Североамериканское соглашение о свободной торговле (НАФТА), корпоративный сектор стал всё больше встраиваться в международный уровень принятия решений.

Наиболее ярким примером эффективного продвижения канадских экономических интересов последних лет является заключение с Европейским Союзом Всеобъемлющего экономического и торгового соглашения (СЕТА), подписанного в 2016 г. и частично вступившего в силу в 2017 г. (переговоры продолжаются по инвестиционной части и международному арбитражу). Это одно из самых крупных в истории соглашений о ликвидации пошлин и нетарифных барьеров, которое предварялось многолетними переговорами с участием как органов власти, так и многочисленных групп интересов.

Отличительной чертой переговоров было то, что с канадской стороны полноправным участником дискуссии были представители провинций, и это позволило более эффективно агрегировать интересы регионального бизнеса, особенно из Квебека и Онтарио. Более того, федеральные власти, с целью добиться солидарности по поводу СЕТА, с самого начала активно применяли практику так называемого обратного лоббизма, т.е. прямых обращений к региональным группам интересов и торговым палатам, чтобы те, в свою очередь, оказывали давление на региональных политиков и чиновников²⁰.

Таким образом, в переговоры прямо или косвенно удалось включить многочисленные группы интересов и уровни власти, что помогло сделать весь процесс более инклюзивным. К 2013 г. все вовлечённые в СЕТА группы интересов в большинстве своём согласились с основными положениями будущей сделки, что было выражено в письме министру международной торговли от трёх крупнейших корпоративных объединений – Канадского совета главных исполнительных директоров, Канадской торговой палаты и Канадских производителей и экспортеров, которые фактически получили негласный мандат от всего корпоративного сектора на ведение переговоров. Канадские власти и бизнес оказались готовыми к компромиссам и, в отличие от США, которые параллельно и в итоге безуспешно обсуждали аналогичное соглашение с ЕС, не стали требовать для себя эксклюзивных условий в части стандартов и правил допуска европейских товаров. Весь переговорный процесс по СЕТА позволяет говорить не только об эффективности канадских лоббистов в международном пространстве, но и о способности внутренней консолидации по стратегическим направлениям развития.

Не менее показательными является продвижение канадских интересов во взаимодействии с США. Исследование Ассоциации вкладчиков Канады, прове-

²⁰Hubner K., CETA. The Making of the Comprehensive Economic and Trade Agreement between Canada and the EU// Notes de l'ifri. April 2016.

дённое в 2014 г., показало, что канадский бизнес весьма успешно вошёл в американские сети влияния, системно присутствуя в ключевых институтах, формирующих повестку дня.

Стратегию влияния канадского бизнеса можно подразделить на два вида. *Первый* (знакомый в том числе и в России) построен на прямом влиянии – процессе найма лоббистских фирм в Вашингтоне либо членстве в партнёрских ассоциативных группах, которые напрямую взаимодействуют с органами власти. Например, среди членов крайне влиятельного Американского института нефти (АИФ) значатся крупнейшие представители энергетического сектора Канады. Только в 2008–2013 гг. АИФ потратил 22 млн амер. долл. на лоббирование сети трубопроводов “Кистоун” (*Keystone*), по которой канадская нефть из Альберты поставляется на американские нефтеперерабатывающие заводы²¹.

Второй вид стратегии канадского бизнеса касается прямых пожертвований в Комитеты политических действий (КПД), Суперкомитеты политических действий (СуперКПД) и некоммерческие организации, известные под шифром 501(c)4, аккумулируют сегодня большую часть предвыборных фондов кандидатов [Каневский П.С., Шариков П.А. 2017]. Хотя канадские компании не имеют права спонсировать данные фонды из своих бюджетов, американское законодательство не запрещает это делать отдельным менеджерам или акционерам данных компаний. В 2014 г. в США было зарегистрировано 16 КПД, отстаивавших интересы крупнейших канадских корпораций – от “Роял банка” до машиностроительного гиганта “Бомбардье”²². При этом реальная степень влияния, учитывая брешы в отчётности, может быть значительно выше, чем та, что становится достоянием общественности.

Данные сети влияния, затрагивающие отраслевые и общэкономические интересы Канады, активизируются в настоящее время, когда они обсуждаются и в Белом доме, и в Конгрессе США. И чем глобальнее является вопрос, тем активнее будет оказываемое влияние. Это можно было хорошо видеть на примере массовой лоббистской кампании против применения к Канаде тарифов на сталь, предложенных администрацией Д. Трампа. Кампания, направленная на сенаторов от Республиканской партии, привела к тому, что более 100 сенаторов подписали обращение к Д. Трампу с просьбой сделать исключение для Канады и Мексики²³. Более того, канадская сторона преподнесла введение тарифов как потенциальную угрозу национальной безопасности США, поскольку, как указывается в официальном заявлении пресс-секретаря министра иностранных дел Христи Фриланд, “канадская сталь и алюминий используются для производства американских боевых самолётов и военных транспортных средств”²⁴. К

²¹ *Thomas K.*, 2014. Are Canadian corporations spending to influence the US political process? // Shareholder Association for Research & Education. 2014. Available at: https://www.share.ca/files/SHARE-US_Political_Spending_by_Canadian_Corporations_web.pdf

²² *Ibidem*.

²³ *Wingrove J.*, 2018. Trudeau Dodged Steel Tariffs. Now He’s Trying to Save Nafta. Bloomberg. 15.03.2018. Available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-03-15/trudeau-dodged-tariffs-now-he-hopes-his-playbook-can-save-nafta/> (accessed 23/04/2018).

²⁴ *Joseph R.* Trump delays decision on tariffs for Canadian steel, aluminum // Global News. 30.04.2018. Available at: <https://globalnews.ca/news/4178198/trump-tariffs-canadian-steel-aluminium-delay-reports> (accessed 23.04.2018).

кампании подключился даже министр обороны Харджит Саджан, который лично убеждал своего коллегу Джеймса Мэттиса. Канадскими лоббистами предпринимаются аналогичные по масштабу усилия, направленные и на сохранение выгодных условий для Канады в рамках НАФТА. Как показывает в своей статье доктор экономических наук Е.Г. Комкова, с начала заявлений Д. Трампа о необходимости пересмотра механизма североамериканской торговли со стороны Канады идёт усиленное воздействие на сотрудников Белого дома, конгрессменов, сенаторов, губернаторов приграничных штатов, представителей бизнеса [Комкова Е.Г., 2017]. И хотя возможны различные сценарии развития НАФТА, канадские лоббисты являются сегодня одним из наиболее активных звеньев в процессе обсуждения будущего соглашения.

* * *

Канадская модель взаимодействия групп интересов и органов власти представляется уникальной по ряду своих характеристик и динамике развития. Пройдя путь от относительно вертикального процесса принятия решений к умеренному плюрализму, лоббистские отношения в Канаде хотя и приблизились к американской модели, но всё же не стали её копией. Тем не менее, изменения в политической системе, включая трансформацию роли парламента, увеличение количества групп интересов как на федеральном, так и на провинциальном уровне, привели к тому, что лоббизм сегодня занимает стержневое место в процессе принятия решений. Несмотря на существующие ограничения в виде лимитов на финансирование предвыборных кампаний и необходимость раскрывать контакты между лоббистами и официальными лицами, в федеральных и региональных законах существует множество лазеек, которые позволяют выстраивать менее формальные отношения. И всё же, несмотря на сохраняющуюся неформальную сторону, в также на то, что наиболее влиятельными являются группы интересов с большим количеством ресурсов (прежде всего, крупные корпорации), лоббизм в Канаде не является дестабилизирующим фактором в процессе принятия решений. Напротив, институт лоббизма лаконично вписан в общую логику функционирования политической системы, позволяет учитывать особенность канадского федерализма и служит эффективным связующим звеном между группами интересов и органами власти. В этом отношении Канада также отличается от США, где огромное количество и чрезмерное влияние групп интересов, межпартийные и внутрипартийные конфликты приводят к снижению эффективности принимаемых решений. Подобная упорядоченность наблюдается также и на международном уровне, где канадские лоббисты успешно справляются со стоящими перед ними вызовами, отстаивая как корпоративные интересы, так и национальные приоритеты Канады.

Список литературы

Каневский П.С., Шариков П.А. 2017. Трансформация института лоббизма в США в XXI веке и вызовы для России // США ❖ Канада: экономика, политика, культура. №5, с.43-54.

Комкова Е.Г. 2017. Политическая борьба вокруг НАФТА // США ❖ Канада: экономика, политика, культура. № 4, с. 34-48.

References

- Kanevskij P.S., Sharikov P.A. 2017. Transformatsiia instituta lobbizma v SSHA v KHKHI veke i vyzovy dlia Rossii [American Lobby Transformations in the 21st Century: Challenges for Russia] // USA ❖ Canada: Economics, Politics, Culture. №5, p.43-54/
Komkova E.G. 2017. Politicheskaiã bor'ba vokrug NAFTA [Controversy over NAFTA] // USA ❖ Canada: Economics, Politics, Culture, no.4, p.34-48.
Savoie D. 1990. The Politics of Public Spending in Canada. Toronto: University of Toronto Press, 433 p.

Lobbying Relations Tendencies in Canada

(USA & Canada Journal, 2018, no.11, p 60-72)

Received 7.05.2018.

KANEVSKY Pavel Sergeyeovich, Faculty of Sociology, Lomonosov Moscow State University, 1, 33 Leninskie Gory, 119234, Russian Federation (kanevsky@socio.msu.ru).

Article is dedicated to research of the latest tendencies in lobbying development in Canada. It shows how political transformations, including changing role of the parliament, have brought more pluralism to policy making and gave interest groups more opportunities for organized pressure. Main forms of influence among Canadian interest groups were analyzed: direct contacts with government officials and political representatives, indirect contacts through professional lobbyists, involvement into electoral campaigns and creation of expert opinions. Author demonstrates that despite lobbying regulation interest groups preserve informal communication with decision makers using both legal loopholes and the very nature of Canadian federalism. Analysis also showed that Canadian interest groups successfully integrated to policy making not only on national, but also on international level, efficiently advocating interests of separate groups and national economic and trade priorities.

Keywords: lobbying, interest groups, Canadian politics, federalism, international lobbying.

About the author:

KANEVSKY Pavel Sergeyeovich, Candidate of Sciences (Politics), Associated Professor.