

DOI 10.35775/PSI.2024.107.7.028

УДК 32

И.О. АБРАМОВ

аспирант кафедры сравнительной политологии
факультета политологии Московского государственного
университета имени М.В. Ломоносова, Россия, г. Москва
E-mail: abramovilia1@mail.ru

МОДЕЛЬ ЛОББИЗМА В ЯПОНИИ И РЕСПУБЛИКЕ КОРЕЯ

Лоббизм сегодня является одним из важнейших способов коммуникации между группами интересов и органами власти в каждой стране. Тем не менее вне США и стран Европейского Союза этот институт изучен достаточно слабо. Поэтому целью данной работы является подробное раскрытие особенностей модели лоббизма в Японии и Республике Корея, как одних из самых развитых азиатских государств. В рамках исследования решается несколько задач, в частности исследование законодательства этих стран, регулирующего лоббизм и иностранное влияние. Кроме того, важной частью исследования является раскрытие особенностей взаимодействия групп интересов с органами власти, а также основных каналов доступа к лицам, принимающим решения, в Японии и Республике Корея. Основными методами исследования являются кросс-национальный сравнительный анализ, а также анализ документов, в список которых входят нормативные акты исследуемых стран, а также данные СМИ, иллюстрирующие процесс лоббизма. В результате исследования было определено, что законодательства, напрямую регулирующего лоббистскую деятельность в рассматриваемых странах нет, однако существует ряд нормативных актов, косвенно затрагивающих данную сферу. Подобный вывод был сделан и для законодательства, регулирующего иностранное влияние. В целом модель лоббизма в стране близка к корпоративизму, так как большое влияние в стране имеют бизнес-объединения, активно взаимодействующие с органами власти. Основным каналом доступа в силу особенности политической системы и культуры стран являются органы исполнительной власти. Органы законодательной власти, политические партии и общественное мнение, также могут использоваться в качестве точек доступа, но в силу их меньшей развитости, лоббизм через них является менее эффективным.

Ключевые слова: лоббизм, Япония, Корея, законодательство, экономика, политика, власть, модель, эффективность, особенность.

Анализ особенностей модели лоббизма в Японии и Республике Корея. Лоббизм на сегодняшний день является важным социально-политическим институтом, обеспечивающим связь различных групп интересов с органами власти. Актуальность исследования проблемы лоббизма в различных странах, обусловлена важностью этого института для коммуникации групп интересов, например, бизнеса или НКО с органами власти. В той или иной форме

он существует в каждой стране, даже в случае отсутствия его регулирования на законодательном уровне. Этот политический институт влияет на работу политической системы государства, например, с помощью него представители общественности могут повлиять на распределение бюджета и принятие законодательных актов. Также важно отметить, что благодаря глобализации многие группы интересов могут расширить свое влияние на органы власти сразу нескольких стран. Таким образом, лоббизм становится рычагом иностранного влияния на государства.

Япония и Республика Корея были выбраны для исследования по нескольким причинам. Доля этих стран в мировой экономике на сегодняшний день достаточно велика, что делает их достаточно привлекательными объектами для лоббизма иностранных групп интересов. В то же время исследованность данного института в этих странах, в отличие, например, от ЕС или США, оставляет желать лучшего. Благодаря особенностям культуры и политической системы упомянутых выше стран модель лоббизма там может значительно отличаться от европейской или американской, что необходимо учитывать группам интересов при проведении лоббистской кампании.

Еще одним важным аспектом, который обеспечивает актуальность исследования – это заинтересованность российского бизнеса в лоббизме в других странах. Ранее основными направлениями такой деятельности отечественных компаний были США и Европейский союз. Тем не менее, в текущих условиях, все более важным для российского бизнеса становится азиатское направление. Несмотря на достаточно сложные политические отношения Японии и Южной Кореи с Россией потенциал экономических связей сохраняется, и работа в этом направлении ведется [7].

Методология исследования. Для изучения модели лоббизма в Японии и Республике Корея будет применяться кросснациональный сравнительный анализ. Это позволит нам рассмотреть сходства между лоббизмом в Японии и Республике Корея, а кроме того, определить их отличительные особенности по сравнению с другими странами мира. Тем не менее для проведения подобного исследования нам необходимо определить критерии, которые позволят сравнить лоббизм в Японии и Республике Корея.

Так как лоббизм является дуалистическим социально-политическим институтом, его исследование требует комплексного подхода. Для изучения формальной части лоббизма, то есть определяемой законодательством и находящейся на поверхности мы обратим внимание на такой аспект, как нормативное регулирование лоббизма. Соответственно, первый показатель – законодательные акты, регулирующие лоббистскую деятельность в стране. Следует отметить, что в эту категорию входят не только законы, регулирующие лоббизм напрямую, такие как закон «О раскрытии лоббистской деятельности» [15], но и нормативные акты, косвенно влияющие на работу данного института, например, определяющие работу неправительственных организаций или общественное обсуждение законопроектов. По данному показателю можно понять основные методы

лоббистской деятельности, так как они с большей долей вероятности регулируются, ограничения и возможности определенных каналов лоббистской деятельности, а также, в случае наличия базы данных, определенной законами, можно провести комплексный анализ конкретных кейсов.

Второй показатель, затрагивающий формальную сторону лоббизма и законодательство – нормативное регулирование иностранного влияния. Как уже было сказано выше, глобализация сделала очень актуальным такое явление, как международный лоббизм. Этот институт является достаточно эффективным инструментом оказания влияния на органы, принимающие решения со стороны не только заинтересованных групп, но и целых государств. Соответственно, появляется необходимость регулирования деятельности таких международных акторов в политической системе страны и изучения этого аспекта в рамках исследования модели лоббизма. В данном пункте, по аналогии с предыдущим, будут рассмотрены не только нормативные акты об иностранных агентах, но и законы, косвенно регулирующие международный лоббизм, в частности деятельность иностранного бизнеса или некоммерческих организаций. Подобное решение позволит определить возможности и границы влияния иностранных групп интересов в стране.

Тем не менее кроме формальной стороны лоббизма, существует неформальная сторона, находящаяся в тени официального законодательства, либо, в лучшем случае, регулируемая им косвенно. Поэтому анализ правовых актов для изучения лоббизма может не может применяться сам по себе. Чтобы изучить неформальную сторону лоббизма необходимо изучить особенности взаимодействия групп интересов с различными элементами конкретной политической системы. Критерии для подобного исследования в рамках данной работы основывались на трудах г. Алмонда. В рамках своей работы «Сравнительное исследование групп интересов и политического процесса» [11], он определил ряд факторов, от которых зависит интеграция групп интересов в политический процесс и степень их влияния [3].

Первый критерий – это тип системы групп интересов, сложившейся в обществе. Этот критерий определяет особенности взаимодействия групп интересов между собой и органами власти. Кроме того, от сложившейся системы зависит уровень организованности групп интересов и конкуренция между ними.

Второй критерий – взаимосвязь групп интересов с типом партийной системы. От данного показателя зависит использование политических партий в качестве канала доступа для лоббистов. Чем более сильны и развиты политические партии в стране, тем более привлекательно сотрудничество с ними для групп интересов.

Третий критерий – интеракция групп интересов с органами исполнительной власти и бюрократией. От данного показателя по аналогии с предыдущим зависит выбор данных институтов в качестве каналов доступа для лоббистов. Чем больше влияние бюрократии в стране, тем более вероятно, что группы интересов будут использовать ее для оказания влияния на принятие решений в государстве.

Четвертый критерий – влияние групп интересов на общественное мнение, их роль в публичной политике. Он определяет эффективность использования косвенных методов лоббизма в стране. Соответственно, в данном пункте будет рассматриваться возможность использования группами интересов общественного мнения для достижения целей.

Таким образом, данные критерии позволят рассмотреть особенности взаимодействия групп интересов между собой, с политическими партиями и бюрократией, а также обществом. Кроме того, они помогут определить уровень организованности групп интересов и их влияние на принятие решений в конкретной политической системе.

Особенности модели лоббизма в Японии. Первой страной, которая будет рассмотрена нами в рамках исследования, является Япония. Как такового закона о лоббировании в данной стране нет. Однако часть принятых нормативных актов регулирует деятельность лоббистов. В частности, закон «О контроле за сбором средств на политические нужды» [17] регулирует поступления средств политикам, кандидатам и политическим партиям от бизнеса и других групп интересов. Закон «О доступе к информации, хранящейся в административных органах» [10] требует, чтобы государственные органы раскрывали свои «административные документы», созданные или полученные в рамках управления. Определение «административных документов» является широким и может, в том числе, включать в себя информацию, используемую в лоббировании. Также не существует прямых законов, регулирующих деятельность иностранных агентов. Тем не менее в стране существует закон «О валютном обмене и внешней торговле» [12], который обязует иностранных инвесторов сообщать о прямых инвестициях руководству страны.

Далее мы переходим к следующему пункту сравнения и обратим внимание на особенности системы групп интересов. Она является корпоративистской. Соответственно, нам необходимо кратко объяснить ключевые особенности данного типа систем. Она предполагает объединение групп интересов в ассоциации, которые напрямую взаимодействуют с органами власти. Также отличают данный тип систем высокая организованность групп интересов и небольшой уровень конкуренции между ними.

Группы интересов в стране, как правило, объединяются в ассоциации по профессиональному или же географическому признаку [5]. Это позволяет им иметь больше ресурсов и эффективнее лоббировать свои цели в органах власти. Поэтому в качестве основного канала доступа следует указать взаимодействие с руководством страны через бизнес-ассоциации [6]. Они, хоть и не являются прямыми участниками принятия политических решений, тем не менее имеют большое влияние на органы власти. Для иностранных групп интересов, не имеющих прямого доступа к руководству страны, лоббирование своих интересов через ассоциации является достаточно актуальным способом добиться своих целей. Например, ПАО «Новатэк» при лоббировании своих интересов в Японии сотрудничал с местными энергетическими и логистическими компаниями [6].

Зачастую подобные влиятельные группы интересов имеют своих «агентов влияния» в исполнительной власти. Такие лоббисты представляют из себя «профессиональных бюрократов», которые по роду своей деятельности тесно связанных с предпринимательскими кругами и продвигающими их интересы. Другим важным способом воздействия на органы власти являются встречи представителей бизнеса с лицами, принимающими решения. Например, Кэйданрэн (Федерация бизнес-организаций) в рамках контактов с представителями власти стремилась подчеркнуть важность Северного морского пути для японских компаний [6]. Кроме того, особенности культуры Японии, которая предполагает важность неформальных связей в организации способствует важности данной точки доступа к лицам, принимающим решения. Таким образом, лоббирование через органы исполнительной власти при тесном сотрудничестве с корпоративными объединениями выглядит оптимальным каналом лоббирования.

Крупнейшие бизнес-ассоциации Японии также имеют доступ, как к законодательным органам власти и партийным организациям. В частности, упомянутая выше Кэйданрэн (Федерация бизнес-организаций) делает огромные финансовые пожертвования либерально-демократической партии страны [6], которая помогает продвигать бизнесу его интересы в законодательных органах власти. Ранее эта партия была правящей практически бессменно, сейчас она просто доминирующая [8], что делает лоббирование через нее наиболее актуальным. Хотя в последнее время набирают популярность и другие политические организации, что, теоретически, также делает их возможным каналом для оказания влияния на органы государственной власти. С ними взаимодействуют, например, профсоюзы, стремящиеся к защите прав работников [5]. В целом система политических партий в стране развита достаточно слабо, что не позволяет считать их основным каналом для лоббирования. Тем не менее бизнес-ассоциации все же пользуются данной точкой доступа, так как партии все же влияют на процесс принятия решений и формирования государственных органов, поэтому полностью игнорировать их при лоббизме невозможно.

Также следует вкратце затронуть сферу взаимодействия с общественностью в Японии. Развитие многопартийности в последнее время способствует росту влияния общественного мнения на принятие политических решений, по крайней мере по наиболее волнующим населения краткосрочным проблемам [16]. Это произошло из-за увеличения конкуренции партий на выборах. Таким образом, использование общественного мнения для влияния на правительство, хоть и не является очень эффективным каналом для воздействия на органы власти, но тем не менее такой метод лоббизма может быть использован.

Особенности модели лоббизма в Республике Корея. Другой страной, которая будет нами рассмотрена в рамках исследования, является Республика Корея. Закона о лоббизме в стране не существует, хотя инициативы его принятия выдвигались местными законодателями. Однако до реализации предложенные проекты не дошли. Более того, лоббисты в Корее вынуждены действовать очень осторожно из-за достаточно жестких антикоррупционных законов,

действующих в стране. В частности, сильно осложнил деятельность лоббистов «Закон Ким Ён Рана» [14], согласно которому формы теневого лоббизма сильно ограничиваются, например, негласная встреча за ужином с законодателем, если на нее потрачена крупная сумма, является проявлениями коррупции, что приводит к преследованию со стороны правоохранительных органов. Таким образом, компаниям, которые желают лоббировать свои интересы, требуется быть осторожным, чтобы не попасть под положения данного закона. При этом, как сообщает Британская торговая палата в Корее, публичные призывы принять тот или иной законодательный акт, будут вполне законными [19].

В Корее, как и в Японии, нет правовых актов, напрямую регулирующих деятельность иностранных агентов, но есть закон «О поощрении иностранных инвестиций» [13]. Соответственно, любой иностранец, который намеревается инвестировать в любую корпорацию Республики Корея, должен сообщить об этом министру финансов и экономики, который, в свою очередь, обязан выдать сертификат, говорящий о прохождении данной процедуры. Об изменении объема иностранных инвестиций и их соотношения также следует сообщать руководству страны.

Как и в Японии, бизнес-ассоциации имеют большое влияние на процесс принятия политических решений [4]. Так, интересы крупных компаний представляет Федерация корейской промышленности. Малый и средний бизнес представляют Ассоциация международной торговли Республики Корея и Корейская федерация малого бизнеса. Соответственно модель лоббирования в этой стране также корпоративная и предполагает взаимодействие групп компаний с органами власти.

Исполнительная власть выглядит наиболее предпочтительным каналом для лоббистских интересов, чем законодательные органы власти. Это обусловлено политическими особенностями страны, например, влиянием конфуцианства и диктаторским прошлым. В частности, это обуславливает высокую роль неформальных связей в руководстве страны, а также четкое соблюдение иерархии [2]. Более того, крупный корейский бизнес оказывает влияние даже на президента республики Корея. В частности, экс-главу государства Ли Мен Бака судили за то, что он помогал Samsung Group. Например, он способствовал заключению выгодных контрактов корпорации с ОАЭ, а также защитил одного из председателей компании от обвинений по уплате налогов. Таким образом, лоббизм внутри бюрократии выглядит наиболее предпочтительным.

Далее рассмотрим лоббизм через партии и законодательные органы власти. Во-первых, в стране на данный момент две основных политических партии: Демократическая партия и «Сила народа». Именно они занимают большинство мест в парламенте. Кроме того, для партийной системы страны характерны персонализм, слабая институционализация партий и регионализм [1]. Также система обладает достаточно высоким конфронтационным потенциалом между оппозицией и правящей партией [9]. Все эти факторы не позволяют считать политические партии хорошим каналом для лоббирования интересов

в стране и делает исполнительные органы власти более приемлемым источником доступа.

Использование мнения общественности для оказания влияния на политику государства возможно. Руководство страны обращает внимание на требования народа и, если последний недоволен проводимой политикой, то элите достаточно трудно проводить свои решения в жизнь. Более того, попытки такого влияния в истории страны уже были на президентских выборах в 2012 и 2018 годах [18]. Тогда кандидаты использовали манипуляции с активностью в социальных сетях для своего продвижения. Мы можем предположить, что данная тактика также может быть использована и бизнесом для достижения собственных интересов и оказания давления на органы власти. Тем не менее, гораздо более значительна обратная связь, политическая элита сильнее влияет на общественное мнение. Таким образом, этот канал лоббизма работоспособен, но более эффективно все же оказывать влияние через органы власти, а не через население.

Заключение. Таким образом, следует сделать следующие выводы по модели лоббизма в Японии и Республике Корея. Во-первых, в странах наблюдается низкий уровень формализации лоббизма. Не существует нормативных актов, которые прямо регулируют деятельность групп интересов. Однако ряд законов все же касается этой деятельности и обязуют группы интересов или органы власти соблюдать определенные правила при взаимодействии друг с другом. Также не существует прямого законодательства, которое могло бы регулировать иностранное влияние, однако существуют правовые акты в сфере зарубежных инвестиций, которые позволяют частично контролировать действия групп интересов.

Система групп интересов в обеих странах преимущественно корпоративистская. Она предполагает наличие хорошо организованных крупных бизнес-ассоциаций, которые активно взаимодействуют с властью. Как правило, именно эти объединения обладают достаточным количеством ресурсов для лоббизма или имеют определенные точки доступа к органам власти. Поэтому группам интереса, желающим лоббировать в Японии или Республике Корея, желательно сотрудничать с местными компаниями для достижения успеха.

В обеих странах имеются две основные политические партии. Однако и там, и там они обладают достаточно слабым уровнем институционализации, что не дает их назвать основным каналом доступа для лоббистов. Тем не менее, называть этот вариант лоббирования полностью бесполезным не следует. Члены партий могут оказывать влияние на принятие политических решений, поэтому могут быть использованы для достижения целей групп интересов. Более того, на практике бизнес-ассоциации стран финансово поддерживают политические партии на выборах.

Исполнительные органы власти и бюрократия в этой связи выглядят более оптимальными каналами для лоббизма. Способствуют этому также высокий уровень неформальных связей и особенности культуры стран. Таким образом, группы интересов могут использовать людей со связями внутри исполнительных

органов власти или внутренних лоббистов, чтобы продвигать нужные для организаций политические решения.

Использование общественного мнения в обеих странах в силу растущей демократизации политической сферы вполне возможно. Однако данный канал доступа к органам власти не может являться основным. Использование внутренних лоббистов является более надежным способом продвигать интересы определенных групп. Тем не менее, в качестве второстепенного метода воздействие на общественное мнение вполне применимо.

Из преимуществ такой модели можно отметить более организованный характер групп интересов и высокий уровень взаимодействия с властями при принятии решений. Недостатком данной модели является невозможность эффективного влияния для групп интересов с малым количеством ресурсов, не входящих в ассоциации. Таким образом конкуренция мнений при принятии решений значительно снижается. Кроме того, доступ иностранных групп интересов к органам власти также затруднен.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. **Андропова Л.А.** Партийная система Южной Кореи: традиции и современность // Вестник Томского государственного университета. История. 2014. № 1 (27).
2. **Бочарникова М.В.** О трансформации и некоторых чертах президентского политического лидерства в Республике Корея в 1948-2021 гг. // Вестник Томского государственного университета. История. 2022. № 77.
3. **Каневский П.С.** Институт лоббизма в XXI веке: сравнительный анализ: монография. М.: Канон+ РООИ «Реабилитация», 2020.
4. **Ковш А.В.** Роль неформальных институтов Японии и Республики Корея в системе принятия политических решений / А.В. Ковш, Е.В. Полхова // Общество: социология, психология, педагогика. 2017. № 5.
5. **Пантелеева М.В.** Группы интересов в жизни современной Японии // Россия и АТР. 2016. № 1 (91).
6. **Полхова Е.В.** «Арктическое лобби» в Японии: структура, механизмы влияния и роль в развитии сотрудничества с Российской Федерацией / Е.В. Полхова, А.А. Сергунин // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2020. Т. 12. № 4.
7. Продвижение экономических интересов России в странах Восточной Азии: рабочая тетрадь № 72 // РСМД // <https://russiancouncil.ru/activity/workingpapers/prodvizhenie-ekonomicheskikh-interesov-rossii-v-stranakh-vostochnoy-azii/>.
8. **Стрельцов Д.В.** Партийная система современной Японии: от господства ЛДП до реальной многопартийности // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2018. Т. 11. № 3.

9. **Чон Ен Цой.** Особенности политических партий Южной Кореи и их участие в государственном управлении // Политическая наука. 2015. № 1.
10. Act on Access to Information Held by Administrative Organs, Act No. 42 of 1999 // <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3765>.
11. **Almond G.** A comparative study of interest groups and the political process // The American Political Science Review. 1958. Vol. 52. N 1.
12. Foreign Exchange and Foreign Trade Act, Act No. 228 of 1949 // <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/FTA.pdf>.
13. Foreign Investment Promotion Act, 1998 // <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-laws/laws/310/korea-republic-of-foreign-investment-promotion-act>.
14. Improper Solicitation and Graft Act, 2016 // https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=41954&lang=ENG.
15. Lobbying Disclosure Act of 1995 // <https://www.congress.gov/congressional-report/104th-congress/house-report/339/1>.
16. **Maeda Y.** The Effect of Changing Political Contexts on Public Opinion in Japan, 1945-2020 / The Oxford Handbook of Japanese Politics, R.J. Pekkanen (ed.), S.M. Pekkanen (ed.). Oxford University Press, 2020.
17. Political Funds Control Act, Act No. 194 of 1948 // https://aceproject.org/ero-en/regions/asia/JP/japan-political-funds-control-act-1948/at_download/file.
18. Social Media Manipulation of Public Opinion in Korean Elections // The Diplomat. 2018 // <https://thediplomat.com/2018/09/social-media-manipulation-of-public-opinion-in-korean-elections/>.
19. What foreign companies should know about the Kim-Young-Ran law // The British Chamber of Commerce in Korea (BCKK) // <https://bcck.or.kr/bcck/foreign-companies-know-kim-young-ran-law/?ckattempt=1>.

I.O. ABRAMOV

Postgraduate student, Department of Comparative Political Science, Faculty of Political Science, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia

THE LOBBYING MODEL IN JAPAN AND THE REPUBLIC OF KOREA

Lobbying today is one of the most important ways of communication between interest groups and authorities in every country. However, outside the United States and the countries of the European Union, this institution has been studied rather poorly. Therefore, the purpose of this work is to reveal in detail the features of the lobbying model in Japan and the Republic of Korea, as one of the most developed Asian countries. The study solves several problems, in particular, the study of the legislation of these countries regulating lobbying and foreign influence. In addition, an important part of the study is to reveal the features of interaction between interest groups and authorities, as well as the main channels of access to decision makers in Japan and the Republic of Korea. The main research methods are cross-national comparative analysis, as well as analysis of documents, the list of which includes regulations of the countries under study, as well as media data illustrating the lobbying process. As a result of the study, it was determined that there is no legislation directly regulating lobbying activities in the countries under consideration, however, there are a number of regulations that indirectly affect this area. A similar conclusion was reached for legislation governing foreign influence. In general, the model of lobbying in the country is close to corporatism, since business associations that actively interact with government authorities have great influence in the country. The main channel of access, due to the peculiarities of the political system and culture of countries, is the bureaucracy and executive power. Legislatures, political parties and public opinion can also be used as access points, but because they are less developed, lobbying through them is less effective.

Key words: lobbying, Japan, Korea, legislation, economics, politics, power, model, efficiency, peculiarity.