

Н.Н. Белякович

ЛОББИСТСКИЕ ГРУППЫ КАК ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

В последние десятилетия проблема лоббизма стала активно обсуждаться на страницах научных изданий, в средствах массовой информации почти во всех трансформирующихся обществах, особенно в России. При этом в отношении к этой проблеме среди ученых и политиков четко обозначились две противоположные позиции. Представители первой считают группы давления, или лоббистские группы, важным институтом гражданского общества, выполняющим ряд позитивных функций. Другие, наоборот, относят лоббистские группы к числу негативных явлений, способствующих криминализации политической жизни общества. Более того, последние полагают, что "Россия в очередной раз позаимствовала одну из худших черт политической жизни стран Запада"¹. Белорусской политической элите, видимо, предстоит еще более долгий и трудный путь продвижения к цивилизованному пониманию феномена лоббизма, осознанию его места и роли в структуре гражданского общества.

Что же такое лоббизм? Что это – реликт (от лат. *relictum*- остаток) средневековья или продукт демократического развития отдельных цивилизаций в мировом историческом процессе? Термин «лоббизм» происходит от английского *lobby*, что буквально означает кулуары. Он появился в средние века и первоначально употреблялся для обозначения прогулочных площадок в монастырях. Политическое звучание лоббизм приобретает в 40-е годы XVII столетия в Великобритании. В это время "лобби" называли вестибюль и два коридора в здании палаты общин британского парламента, куда депутаты уходили голосовать. Здесь они имели возможность встречаться с другими заинтересованными в их деятельности лицами, которые не допускались на пленарные заседания этой палаты. Заинтересованные лица в кулуарных беседах с депутатами пытались повлиять на их голосование по тому или иному вопросу².

В американской политической истории имеются более точные факты, зафиксировавшие становление лоббистских групп как самостоятельных институтов гражданского общества. В 1808 г. понятие "лобби" появляется в протоколе X-го созыва американского Конгресса³. Некоторые исследователи утверждают, что основоположником лоббизма является 18-й президент США У.С. Грант (1869-1877). Американский президент и его команда после дневных «трудов праведных» по вечерам собирались в одном из отелей, а точнее в его вестибюле,

который в политических кругах назывался «лобби». Здесь они, а также конгрессмены, встречались с заинтересованными группами, отдельными субъектами для обсуждения различных вопросов с целью их дальнейшего положительного решения в Конгрессе в пользу лоббистов. За эти политические "услуги", оказываемые государственными деятелями лоббистам, негласно предусматривалось соответствующее вознаграждение. Иначе говоря, лоббизм в то время означал негласную предварительную покупку голосов за определенную сумму долларов⁴.

Постепенно американский парламент превращается в сложноструктурированный институт, представляющий собрание различного рода неформальных внутрипартийных, межпартийных и внепартийных блоков и группировок, создаваемых на основе региональных, экономических, идеологических, политических или иных интересов. Уже в начале XIX в. в американском конгрессе появляются так называемые "пансионные группы", объединяющие законодателей, чаще всего по региональному признаку. Пансионный характер групп наложил отпечаток на их политическое поведение: они отличались высокой степенью сплоченности при голосовании в Конгрессе и уже по этой причине являлись для заинтересованных организаций хорошим инструментом их доступа к законодательному процессу.

В дальнейшем история американского Конгресса знала много подобных объединений. Но особенно бурное развитие такие группы получили в 70-е – 80-е годы XX в. Каждая возникшая группировка обычно имеет свое название, но, как правило, их в США называют кокусами, тем более, что это название присутствует и в названиях многих группировок, например, кокус черных конгрессменов, стальной кокус и т.д. Некоторые из этих кокусов созданы по инициативе или при активном участии конкретных заинтересованных групп, преследующих определенные цели⁵.

В XX в. лоббизм приобретает новые черты и получает широкое распространение во многих странах мира. В демократических государствах, функционирующих на основе развитой рыночной экономикой, он легализуется, оформляется в самостоятельную негосударственную структуру функционального представительства специфических групповых интересов в системе государственной власти. В настоящее время в ряде государств лоббистские группы выступают в качестве юридического лица, зарегистрировавшегося для осуществления соответствующих функций согласно действующим специальным правовым актам. Лоббизм таким образом в демократических обществах получает статус официального института гражданского общества, с помощью которого мобилизуется общественная поддержка или оппозиция какому-либо законопроекту, оказы-

вается организованное воздействие на центры принятия важных политических решений.

В современной политической науке и политической практике понятие "лоббизм" употребляется в широком и узком смыслах слова. В широком смысле лоббистом называют любое должностное лицо, имеющее доступ к принятию важных политических решений и предпринимающее протекционистские действия. В узком смысле слова лоббист – это профессиональная деятельность определенных объединений или лиц, направленная на реализацию специфических интересов отдельных социальных структур (предпринимательских объединений, общественных организаций, территориальных образований, международных организаций и т.д.) путем целенаправленного и организованного воздействия на центры принятия властных решений. Лоббирование – это совокупность различных способов, приемов и методов, с помощью которых заинтересованные группы, или группа интересов, добиваются реализации своих целей.

Для обозначения социальных сил, которые стоят за лоббистскими организациями, в западной и российской политической литературе используются понятия «группа интересов» и «группа давления». Эти понятия близкие по значению, но не совпадающие полностью. *Группа интересов* – это группировка или совокупность, преследующая интересы в той или иной области деятельности правительственных департаментов и готовая оказать давление на них в случае необходимости.

Группа давления представляет по существу ту же группу интересов, но уже приступившую к активным лоббистским действиям. *Группа давления* – это организация, которая защищает определенные материальные, социальные, духовные или другие интересы посредством платных агентов или лоббистов, нанятых для воздействия на законодателей или должностных лиц. Это по существу та же группа интересов, но приступившая к активным лоббистским действиям.

При этом надо иметь в виду, что группа интересов в силу каких-либо причин может и не прибегать к давлению, например, когда обсуждение того или иного законопроекта идет для нее в нужном направлении и принятие или отклонение его обеспечивается без внешнего вмешательства. В таком случае в функциональном смысле группа интересов не является группой давления. Она становится таковой, когда прибегает к соответствующим действиям.

Группы интересов, или группы давления, могут представлять организации предпринимателей, рабочих, фермеров, различные профессиональные ассоциации, религиозные, культурные и другие, отстаивающие свои интересы путем воздействия на различные структуры государственного аппарата. Лоббирование

предполагает своего представителя или посредника в качестве связующего звена между группой граждан страны и официальными государственными структурами.

Объектом воздействия групп давления чаще всего являются экономические интересы и условия хозяйственной деятельности различных субъектов. Это — стремление владеть собственностью, распоряжаться ею, приумножить и сохранить ее. Сюда относится и обладание правом на занятие конкретным видом предпринимательской деятельности, установление оптимальных налогов, получение квот, лицензий, государственных заказов и т.д.

В политической практике лоббизм иногда используется и в отношениях между самими органами государственной власти — главным образом между исполнительными и законодательными. В реально существующей системе разделения властей нередко возникают ситуации, требующие от правительства лоббирования своих проектов в парламенте, встречающих противодействие со стороны определенных политических группировок. Может иметь место и обратный процесс, когда уже парламент по тому или иному поводу начинает оказывать давление на те или иные структуры исполнительной власти.

Лоббистские группы имеют свои характерные признаки, которые их отличают от других общественных организаций и движений. Эти группы в качестве своей первоочередной цели ставят не приход к власти, как, скажем, политические партии, а стремление прежде всего оказать определенное воздействие на формирование и осуществление государственной политики. Лоббисты артикулируют и защищают специфические групповые интересы, которые "выпали" из сферы действия государственной политики. Они концентрируют свое внимание в данный конкретный момент на одной или нескольких проблемах, занимая при этом четко очерченную по ним позицию.

С помощью различных средств и методов, иногда даже неправовых, профессиональные лоббисты, как правило, добиваются учета интересов этих групп государственными органами при принятии важных управленческих решений. Лоббистские группы имеют негосударственные источники финансирования, а именно: членские взносы, оплату за соответствующие "услуги" со стороны "заказчиков", а также добровольную материальную помощь отдельных граждан и общественных организаций. Каждая организация, обладающая перечисленными выше признаками, причисляется к категории групп интересов почти всеми авторами, занимающимися изучением процессов лоббирования. Однако в полном объеме эти характеристики присутствуют не у всех объединений, обычно относимых к группам давления⁶.

Какие функции выполняют лоббистские группы в обществе? Во-первых, лоббистские группы выполняют функцию посредничества между гражданами и государством. Посредничество имеет место прежде всего в сфере обмена информацией. Разумеется, в процессе принятия законов или при интерпретации законодательного акта правительственными чиновниками в практике его непосредственной реализации важную роль играют знания экспертов. Но знания самих граждан, выраженные в их интересах и сконцентрированные в лоббистских структурах, иногда оказываются более важными, как с точки зрения существующей на местах реальности, так и с точки зрения легитимности принимаемых политических решений. Лоббисты обеспечивают органы государственной власти самой разнообразной и наиболее актуальной информацией по вопросам, затрагивающим интересы не только отдельных группировок, но и более широких слоев общества. Последнее обстоятельство особенно существенно, ибо показывает, что лоббизм, в идеале, не является сугубо групповым явлением. Группы давления добиваются выгод для себя, но одновременно обеспечивают благоприятные условия для восприятия конкретными группами населения и обществом в целом принимаемых государством различных управленческих решений.

Во-вторых, лоббизм выполняет функцию организационного обеспечения плюрализма общественных интересов. Естественно, что как каждый человек, так и группы лиц, тем более объединенные в организации и союзы, занятые конкретной деятельностью, в частности, экономической, имеют свои специфические интересы. Все граждане и их объединения стремятся отстаивать свои интересы доступными им средствами в рамках существующей законности. Вполне логично, что разнообразные интересы субъектов, действуя в ограниченном поле, начинают сталкиваться и вступать в конфликтные отношения. В этих условиях предпочтительнее иметь легальные способы и механизмы сопоставления различных интересов, выделения среди них наиболее важных и приоритетных на данный момент. Лоббизм способствует нахождению общих точек соприкосновения между этими интересами, достижению компромисса и консенсуса при принятии управленческих решений, сохраняя тем самым определенное равновесие политических сил в обществе.

В-третьих, лоббизм дополняет конституционную систему демократического представительства, позволяя участвовать в принятии и реализации политических решений тем группам, которые не имеют для этого другой возможности. Поскольку парламент любой страны формируется по территориальным округам, а иногда и по партийным спискам, отдельные общественные группы, каждая со своим особенным интересом, не всегда может его обеспечить, выставляя собст-

венных депутатов. Между тем интересы этих групп могут быть как партикулярными, так и иметь более широкое общественное значение. Лоббизм позволяет выразить и защитить интересы и тем общественным группам, которые не имеют непосредственного отношения к властным центрам, принимающим важные политические решения.

Вместе с тем лоббизм может оказывать и негативное воздействие на функционирование отдельных областей жизнедеятельности общества. Для достижения определенных целей он иногда прибегает к использованию нелегитимных и преступных механизмов (подкуп, взяточничество, коррупция и т.д.) давления на государственные структуры, нарушая тем самым правовое пространство властных отношений в целом. Лоббизм, выходя за правовые рамки своей деятельности, нередко блокирует своевременное принятие действительно нужных управленческих решений, что, разумеется, мешает проведению оперативной и эффективной государственной политики.

Наконец, лоббизм может превратиться в мощный инструмент удовлетворения интересов и потребностей прежде всего имущественных и властных группировок, что приводит к резкой социальной поляризации. С одной стороны — к росту богатства и политического влияния олигархических структур, а с другой — к обнищанию, маргинализации и духовной деградации значительной части наемных работников и других незащищенных слоев общества.

Следует заметить, что в условиях авторитарного и тоталитарного политических режимов лоббизм имеет закрытый, противозаконный, по существу криминальный характер. Здесь он действует, как правило, в сфере "теневой" политики. В таком положении заинтересована прежде всего правящая политическая элита, монополизирующая лоббистскую деятельность как важный источник получения дополнительного неконтролируемого со стороны государства дохода.

Причем, в более привилегированном положении в плане осуществления лоббистской деятельности оказываются лица, пользующиеся покровительством вождей, их кланов и камарилей – придворных клик. Между самими лоббистами постоянно ведется скрытая, "подковерная борьба" за приближенность к власти имущим, за доступ к распределению материальных ресурсов и духовных ценностей. Вожди, государственные чиновники, нелегальные лоббисты объединяются в картель власти, обеспечивающего свои интересы посредством эксплуатации народа, подкупов и коррупции.

Возможности реализации специфических интересов тех или иных социальных групп лоббистами зависят от ряда условий и факторов, существующих в конкретном обществе. Среди них в число наиболее важных входят: близость к

лицу или организации, принимающих политические решения; наличие средств, достаточных для всего комплекса действий, обеспечивающих достижение цели; возможность оказания политического давления на других субъектов власти; использование, наряду с другими, механизмов экономического давления, например, угроз о прекращении перечисления в государственный бюджет налогов, возможности экономического и политического самоопределения региона и т.д.; наличие у групп давления информационно-аналитического центра, способного сформулировать не только сам интерес, его отличие от других групп, но и комплекс требований, программу целенаправленных практических действий.

В условиях рыночной экономики, функционирующей в демократическом обществе, группа интереса, действующая как лоббистская структура, представляет собой довольно сложное институциональное образование. Она, как правило, включает: предприятие или группу предприятий; информационно-аналитический центр, подготавливающий обоснование и оформление конкретного интереса, программу действий по его реализации; общественную организацию, придающую актуальному вопросу статус общей проблемы и тем самым способствующей донесению интереса до широкого общественного мнения; связи и возможности вынесения интереса группы предприятий на обсуждение структур, принимающих решение; связи в средствах массовой информации, используемые для создания общественной поддержки и усиления воздействия на организации, принимающие решения; средства, которые могут быть направлены на финансирование аналитических центров, поддержку общественных организаций, оплату услуг средств массовой информации, организационных и рекламных расходов и т.д.

В современных демократических обществах применяются различные способы регулирования лоббистской политической деятельности. Среди них на первый план выходит *законодательное регулирование*. Второй способ регулирования лоббистской деятельности – это *косвенное регулирование*, объектами которого являются не сами заинтересованные лоббисты, а государственные служащие. Для них создается система широкой информированности и вводится ответственность за принятие решений в пользу третьих лиц. Одновременно с этими мерами поднимается статус государственных служащих.

Третий способ регулирования лоббизма - *позитивная оценка деятельности групп интересов*, которые рассматриваются как система функционального представительства. В таких случаях при правительстве создаются различные совещательные и консультативные советы, куда включаются представители групп интересов. Существуют еще различные институализированные методы общения

групп интересов, лоббистов и государственных органов, ответственных за принятие управленческих решений.

Еще один, четвертый, способ – это *неформальное регулирование лоббистской деятельности*. Суть его заключается в том, что в обществе допускается существование множества групп интересов, которые, взаимодействуя и соперничая между собой, уравнивают свое воздействие на властные структуры.

Впервые специальный закон о регулировании лоббизма был принят в 1946 г. в Соединенных Штатах Америки. Он предусматривает регистрацию всех профессиональных лоббистов. Действие данного закона распространяется на любое лицо, которое непосредственно либо через своих представителей, служащих или других лиц, собирает или получает денежные средства или иные ценности с целью использования их главным образом для воздействия, прямо или косвенно, на принятие или отклонение Конгрессом США какого-либо законодательного акта⁷.

Согласно этому закону, любое лицо, которое занимается за вознаграждение или по иным причинам деятельностью, имеющей целью воздействовать на принятие или отклонение Конгрессом США какого-либо законодательного акта, должно перед тем, как оно приступит к каким-либо действиям по осуществлению указанной цели, зарегистрироваться у секретаря Сената и клерка Палаты представителей и представить под присягой в письменном виде заявление, в котором приводятся имя и адрес регистрируемого лица, имя и адрес лица, которое его нанимает и в чьих интересах оно выступает, сроки найма, сумма вознаграждения и т.д.

Лицо, зарегистрированное таким образом, в период между первым и десятым днем каждого квартала календарного года, в течение своей деятельности представляет клерку и секретарю под присягой подробный отчет, в котором приводятся все средства, полученные и израсходованные на указанные цели в предшествующем квартале, и лица, которым были произведены эти выплаты, наименования каких-либо документов, периодических изданий, журналов и иных публикаций, в которых по инициативе лица были помещены статьи или материалы по законопроектам, которым оно, согласно договору о найме, должно было препятствовать или оказывать поддержку.

В законе указаны также правовые ограничения лоббизма — запреты и меры ответственности. Взятки, откровенный подкуп членов Сената и Палаты представителей Конгресса запрещены. В случае нарушения закона предусмотрены соответствующие меры ответственности: штраф до 5 тыс. долларов либо тюремное заключение на срок не более 12 месяцев или то и другое наказание одновре-

менно. В качестве дополнительной меры лоббист или лоббистская группа могут быть лишены права заниматься в течение трех лет лоббистской деятельностью.

Таким образом, закон о регулировании лоббизма, принятый в США, делает процесс лоббирования видимым и открытым для всех членов общества. Лоббистская деятельность как система представительства специфических интересов различных социальных групп осуществляется на правовой основе и регулируется государством.

Для эффективной реализации целей лоббизма в США существуют развитые институциональные структуры. Во-первых, практически все крупные корпорации, предпринимательские союзы, профессиональные ассоциации, общественные и различные специализированные организации имеют в своем составе особые, занимающиеся только лоббистской деятельностью подразделения, насчитывающие до нескольких десятков и даже сотен человек. Как правило, это бывшие советники, сенаторы, министры, чиновники и прочие специалисты, имеющие соответствующий опыт, "крепкие" связи и коммуникативно-организаторские качества. Во-вторых, заинтересованные группы, особенно монополии, активно пользуются услугами наемных лоббистов, в роли которых чаще всего выступают профессионально-лоббистские фирмы или их ведущие сотрудники. В-третьих, нередко создаются организации типа предпринимательских, профессиональных или общественных по членству и другим признакам, но преимущественно лоббистские по своему функциональному назначению⁸.

В настоящее время в США существует множество ассоциаций, выступающих в качестве объединений заинтересованных групп, представляющих предпринимательские круги. Среди них наиболее крупными являются Торговая палата США (объединяет 27 тыс. штатных и местных палат, 200 тыс. компаний-членов и 13 тыс. предпринимательских ассоциаций) и Национальная ассоциация промышленников, Национальная ассоциация малого бизнеса (500 тыс. компаний) и Национальная федерация независимого бизнеса (400 тыс. компаний). К наиболее крупным лоббистским организациям, пользующимся большим влиянием в Вашингтоне, относятся "Американская федерация фермерских бюро", "Американская ассоциация адвокатов", "Военно-промышленное лобби", "Еврейское лобби" и т.д. Финансово-промышленные круги США ныне превратились в самые эффективные лобби страны, активно отстаивающие свои экономические и иные интересы. Аналогичное положение с лоббизмом можно констатировать и в других демократических странах с развитой рыночной экономикой⁹.

В настоящее время в США лоббизм имеет свою профессиональную ассоциацию, созданную в 1979 г. — Американскую лигу лоббистов. Она издает еже-

месячный бюллетень, основная работа ведется в функциональных комитетах, среди которых — комитеты профессиональной подготовки, планирования программ лоббистской деятельности, по связям с общественностью, профессиональной этике, организации встреч с руководящими деятелями Конгресса и правительства. Важнейшая задача Лиги состоит в том, чтобы утвердить профессию лоббиста как самостоятельную, обладающую собственным содержанием, сделать ее общепризнанной, поднять ее престиж в общественном мнении, пропагандировать ее роль и значение в процессе выработки и принятия решений органами государственной власти. С этой целью Лига осуществляет разнообразные просветительские программы и рекламные мероприятия. Она также оказывает услуги своим членам в деле повышения их квалификации и защите их интересов.

Лига выработала определение профессии лоббиста, которое она стремится утвердить в качестве общепризнанного. Согласно этому определению, лоббисты являются прежде всего экспертами в вопросах государственного управления -- его структуры, программ, политики и законодательного процесса. Лоббисты обеспечивают информацией, отстаивают политические позиции и защищают экономические, социальные и специальные "философии". Кроме того, будучи основным звеном связи с творцами политических решений, они органически включены в планирование и реализацию соответствующих стратегий достижения политических целей¹⁰.

В мировой политической практике существуют и иные подходы к упорядочению лоббистской деятельности. Так, в Австрии, Франции, Голландии правительства пошли по пути создания специального института — Социально-экономического совета. Этот институт, имея четкий юридический статус, выполняет роль своеобразного "лоббистского парламента". Он может выступать в качестве консультативно-совещательного органа, а может обладать и правом решающего голоса в законотворческом процессе общества¹¹.

Таким образом, лоббистские группы в демократических обществах являются важным институтом в структуре официальной власти, представляющим специфические интересы отдельных социальных групп, не имеющих непосредственного доступа к центрам принятия политических решений. Их деятельность имеет легальный характер и регулируется специальным законом или иным правовым актом. В условиях авторитарного и тоталитарного политических режимов лоббизм действует скрытно, в сфере "теневой" политики и квалифицируется официальной властью как криминальная деятельность. Легализированные и законодательно регулируемые лоббистские группы, как свидетельствует полити-

ческая практика многих стран, выполняет ряд позитивных социальных функций, способствуя тем самым стабильному и динамичному развитию политической системы общества. Формы, методы и средства лоббистской деятельности чрезвычайно разнообразны, подвижны, а иногда и неуловимы. Однако государство должно стремиться создавать организационные, правовые и иные условия для открытой деятельности лоббистских групп с тем, чтобы ее можно было регулировать, по возможности, контролировать и использовать в интересах всего общества.

¹ Лоббизм в России: этапы большого пути // Социологические исследования. 1996. №3. С.54.

² Зяблюк Н.Г. Лоббизм в США как политический институт // США – экономика, политика, идеология. 1995. №1. С.51.

³ Там же.

⁴ Малько А. Лоббизм // Общественные науки и современность. 1995. №4. С.58.

⁵ Зяблюк Н.Г. Указ. соч. №2. С.43.

⁶ Джорджан Г. Группы давления, партии и социальные движения: есть ли потребность в новых разграничениях? // Мировая экономика и международные отношения. 1997. №1. С.84-85.

⁷ Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты. М., 1993. С.173.

⁸ Современные Соединенные Штаты Америки. Энцикл. справочник. М., 1988. С.83-84.

⁹ Гаджиев К.С. Введение в политическую науку. М., 1997. С.181.

¹⁰ Зяблюк Н.Г. Указ. соч. №1. С.55-56.

¹¹ Малько А. Указ. соч. С.64.

