

Лоббизм: за и против



Ирина ВОРЧАКОВА,
кандидат политических
наук, доцент

На современном этапе развития общественной политической мысли дискуссионным вопросом остается существование лоббирования как необходимого политического явления. Отечественные и зарубежные ученые, которые проводят исследования в данной области, приходят к достаточно амбивалентным научным выводам. Неоднозначность оценок вызвана самой природой лоббизма, который может иметь как позитивные, так и негативные проявления: порой его напрямую отождествляют с коррупцией, теневой политикой и администрированием. Исходя из этого представляется необходимым рассмотреть специфику и антитетические научные подходы к лоббированию как к политической технологии.

Слово лоббизм происходит от лат. *lobia* – галерея. В эпоху Ренессанса *lobby* назывался портик обители, где прогуливались монахи. С XVII века так именовалось место неформальных встреч парламентариев в британском Вестминстере. При президенте США У. Гранте, обсуждавшем с гражданами свои дела вне стен Белого дома, понятие «лобби» уже имело немного другой смысл. Позже этим словом стали называть доверенных лиц бизнеса, контактирующих с политиками в кулуарах конгресса. Были приняты законы о регистрации и регламентации деятельности лоббистов-профессионалов, а в связи с ростом злоупотреблений в этой сфере – об ужесточении контроля и наказания за подкуп должностных лиц [1]. Таким образом, сегодня под лоббизмом понимают процесс влияния на государственные органы власти с целью принятия выгодных для заинтересованных объектов решений. Конечно, это опреде-

ление не является исчерпывающим, что и подтвердят изложенные ниже научные позиции. В данном контексте считаем необходимым подчеркнуть один момент: под лоббистами (субъектами лоббирования) нужно понимать именно группы влияния, а не группы интересов, исходя из того, что группы интересов могут формировать позиции, но не обязательно влиять на органы власти для их реализации.

Полярность научных обоснований явления лоббизма можно подтвердить, рассматривая разные оценки ученых, исследовавших специфические стороны лоббистской деятельности. Так, украинские исследователи М. Чорная, О. Заславская к положительным чертам лоббизма относят следующие: усиление легитимности парламента, становление его как открытого представительного органа; создание дополнительного инструмента самоорганизации и влияния гражданского общества; своеобразная роль посредника между государством и гражданами. Кроме того, лоббизм является одним из механизмов артикуляции прав меньшинств, дополняет конституционную систему демократического представительства. Вместе с тем ученые выделяют определенные негативные черты. Например, лоббизм может выступать средством неправового воздействия на органы государственной власти; быть фактором развития и защиты интересов отдельных групп в ущерб общественным интересам и стать проявлением социальной несправедливости; привести к дисбалансу интересов; блокировать действительно необходимые управленческие решения; подменять ин-

ОБ АВТОРЕ

ВОРЧАКОВА Ирина Евгеньевна.

Родилась в г. Николаеве (Украина). Окончила Национальный университет «Киево-Могилянская академия» (2002).

С 2002 по 2004 год – преподаватель социологии и политологии в Николаевском коммерческом техникуме. С 2003 года – аспирант Николаевского государственного университета имени В.А. Сухомлинского и по совместительству преподаватель кафедры политологии в этом же вузе. С 2010 года преподаватель, с 2011 года – доцент кафедры политологии Николаевского национального университета имени В.А. Сухомлинского.

Кандидат политических наук (2010), доцент (2015).

Автор около 50 научных работ, в том числе одной монографии, трех учебных пособий (одно в соавторстве) и одного учебника (в соавторстве).

Сфера научных интересов: гендерная политика, лоббизм как политическое явление, региональная политика и политическая регионалистика.

ститут народовластия механизмом влияния отдельных властных групп, и тому подобное [2]. Про дестабилизирующий фактор в процессе лоббирования пишет в своей работе и украинский ученый М. Росенко: «Лоббистские мероприятия выступают в определенных условиях и в форме проявления социальной несправедливости. Как показывает социальная практика некоторых западных государств, результативность лоббизма большого бизнеса несравненно выше (в виде главным образом финансово-материальных возможностей), чем в других группах и структурах. Подобная ситуация, повторяющаяся постоянно, способна дестабилизировать обстановку, разбалансировать интересы, способствовать росту социальной напряженности. Лоббизм может использоваться и в более прозаических целях – как инструмент обогащения отдельных слоев, элит. Лоббизм как таковой – это существование у власти мощных групп людей, которые принимают все возможные меры для перераспределения материальных ресурсов и благ в свою пользу» [3].

Благодаря лоббизму граждане имеют возможность косвенно участвовать в принятии и реализации правовых и политических решений. У социальных негосударственных структур расширяется выбор методов решения своих проблем и, как следствие, появляется более широкая свобода реализации собственных интересов. Путем лоббирования общественные организации могут обратить внимание представителей органов власти на злободневные проблемы. Также лоббизм может стать инструментом приоритетного удовлетворения иностранных интересов в ущерб государственному. В случае, если заинтересованные группы не решают своих вопросов правовым путем, они часто прибегают к коррупционным схемам.

Выделить позитивные и негативные стороны лоббизма можно, взяв за критерий инструменты, с помощью которых он осуществляется. В этом контексте часто поднимается вопрос о средствах массовой информации, служащих лоббированию интересов. Очевидно, что это явление неоднозначное. Например, если лоббисты используют массмедиа для своих узкокоррупцированных целей в ущерб общественным интересам, то СМИ, естественно, несут негативную нагрузку. С другой стороны, если с помощью прессы внимание чиновников концентрируется на

жизненно важных для государства вопросах и, как следствие, принимаются общественно полезные решения, тогда мы можем рассматривать массмедиа как необходимый атрибут лоббистской деятельности.

Если принять во внимание то, что при косвенном лоббировании трудно идентифицировать его объект и источник влияния, есть все основания полагать, что продвижение групповых интересов возможно и в судебных органах власти.

В противоположность правительству и парламенту, судебная власть, как правило, не рассматривается в качестве объекта лоббирования, оставаясь в данном качестве практически вне поля зрения исследователей, либо воспринимается лишь в контексте теневого лоббирования, напрямую связанного с шантажом и подкупом. Между тем и в судах возможно достаточно эффективное продвижение групповых интересов, при котором не происходит выхода за рамки закона. Главной целью активности заинтересованных групп в рамках судебной системы является принятие либо отклонение решения по тому или иному делу. Закон гарантирует неприкосновенность и независимость судей, но, вместе с тем, судьи – люди со своими слабостями и предпочтениями, что открывает возможности косвенного лоббирования через формирование общественного мнения, способного повлиять на решение суда [4].

Выделить позитивные и негативные стороны лоббистской деятельности можно и исследуя методы, используемые для осуществления данного процесса. Они могут быть как легальными, так и незаконными. К первым относятся: направление писем и личных обращений к представителям органов власти; подготовка проектов и альтернативных вариантов политических решений; участие в финансировании подготовки законопроектов, экспертиз, заключений правительственных органов; контроль за соблюдением принятых законов и решений; организация соответствующей кампании в СМИ; проведение демонстраций, маршей, пикетирования или других публичных акций; поддержка во время избрания, назначения или продвижения по службе работников органов государственной власти и тому подобное. К незаконным методам лоббистской деятельности относятся финансовая поддержка нелегальных

объединений, контроль за личной жизнью политиков, сбор на них компрометирующего материала, а то и прямой подкуп представителей государственного аппарата.

Украинский исследователь Ю. Зущик констатирует: в общественной мысли сложилась скрытая негативная оценка лоббизма. Это явление отождествляют с коррупцией, теневой политикой и администрированием. В частности, в Украине такое положение дел объясняется тем, что в условиях гипертрофированной регуляции предпринимательства со стороны государства сформировался и доминирует тип взаимодействия бизнесменов и политиков, по сути являющийся теневым. Он характеризуется непосредственными контактами субъектов лоббизма, непрозрачностью и кулуарностью принятия решений, последствия которых – предоставление привилегий финансовым или бизнес-структурам часто во вред национальным интересам страны. Такое лоббирование на практике очень трудно отличить от коррупции, оно приносит вред не только украинской экономике, но и создает негативный имидж нашей страны в глазах мирового сообщества» [5]. Но, несмотря на все выше приведенные ученым аргументы, в дальнейшем он рассматривает лоббизм как общественно необходимое явление. Эту позицию Ю. Зущика поддерживает и белорусский ученый М. Тишкевич, отмечая, что «лоббистская деятельность повышает степень предсказуемости политических действий, расширяет круг участников политического процесса. Разработка и принятие законодательной базы лоббистской деятельности в нашей стране (имеется в виду Беларусь. – Авт.) могли бы способствовать расширению гласности политического процесса. В связях с общественностью используются как непосредственная коммуникация, так и технически и социально опосредованная» [6, с. 17].

Российский ученый А. Миндагулов рассматривает лоббизм как негативное явление, настаивая на том, что «цивилизованный, легализованный, узаконенный лоббизм означает признание, узаконение, легализацию коррупции и в целом так называемой респектабельной преступности» [7, с. 3]. Он приводит ряд недостаточно убедительных, по нашему мнению, аргументов. В частности, А. Миндагулов утверждает: «1) нельзя в рамках правового поля го-

ворить о лоббизме, не увязывая его с подкупом государственных чиновников; 2) нельзя придать цивилизованный характер любому способу оказания давления, влияния на органы власти с целью принятия тех или иных решений; 3) легализованный лоббизм в США не является образцовым; 4) лоббирование оказывается наиболее удачным способом и эффективной формой решения экономических и политических задач для лиц, которым действующий закон является преградой для обогащения; 5) лоббистская же деятельность изначально предполагает достижение намеченных целей способами, которые преследуются по закону, и т.д.» [7, с. 3]. Конечно, категорически не соглашаться с автором не стоит. Но описание российского исследователя больше подходит теневому лоббизму. Понятно, не следует быть самонадеянно уверенным в том, что легализация лоббизма однозначно закроет проблему коррупции. Как показывает практика, закон не решает проблему, проблему решает отношение к ней общества. Пока у нас не будет четкого механизма борьбы с негативными проявлениями лоббизма, узаконение последнего не решит вопросы, связанные с нелегальным лоббизмом. Однако, в случае четкого прописывания в законе контроля за объектами лоббистской деятельности, это поможет сократить их теневые проявления. Можно также согласиться с А. Миндагуловым, что «оказание давления на органы власти» – недопустимая правовая мера, и рассматривать ее следует только в привязке к все тому же нелегальному лоббизму. Если иметь в виду цивилизованный лоббизм, то корректно было бы говорить о «влиянии», а не «давлении» на органы власти. Оказывать правомерное влияние вполне допустимая демократическая процедура. Тогда не нарушаются права человека, и наделенный властными полномочиями сам решает, поддаваться этому влиянию или нет.

Рассмотрим и тезис вышеупомянутого ученого о том, что при внедрении легального лоббизма у себя в стране нельзя брать за эталон США. Действительно, можно согласиться, что американский закон о лоббизме нельзя назвать совершенным, и при инкорпорации его в систему своего государства нужно принимать во внимание многие национальные особенности политического процесса. Однако, опять же, подвергая кри-

тике такие процедуры, необходимо принимать во внимание отношение самого американского общества к этому внедрению. Ведь, благодаря узаконенному лоббизму, решать свои проблемы в Конгрессе могут не только крупные, но и общественные организации, т.к. имеют более широкий доступ к этому органу. И, самое главное, не надо забывать, что легальная лоббистская деятельность – это существенное пополнение бюджета страны.

Белорусский ученый В. Герменчук так же, как и вышеупомянутые эксперты, отмечает позитивные и негативные стороны лоббизма. Среди позитивных подходов этого исследователя к определению лоббизма необходимо выделить следующий тезис: «Легализация такой деятельности воспринимается как показатель высокой политической культуры общества, а создание правовых рамок для нее позволяет узаконить то, что в принципе служит интересам повышения эффективности государственного управления. Перевод защиты определенных частных и групповых интересов на язык законов – одна из особенностей развития западных правовых и политико-административных систем» [8, с. 63]. Одновременно В. Герменчук утверждает: «...практика лоббирования является одним из основных механизмов процветания плутократии, то есть власти от имени и в интересах богатых... крупный бизнес обладает серьезными преимуществами в этой сфере. Во-первых, он способен угрожать правительству сворачиванием своей деловой активности, что неизбежно скажется на экономических успехах страны. Во-вторых, может привлекать значительные средства для лоббистской деятельности и с выгодой эксплуатировать политическую систему» [8, с. 64].

Российский эксперт С. Васильева считает, что лоббизм имеет антидемократические проявления. А именно: «На лоббизм не стоит смотреть как на конституционную ценность и неотъемлемый атрибут демократии. Лоббизм стал механизмом создания привилегий и преимуществ одних групп давления перед другими и продвижения узкокорпоративных интересов в ущерб общегосударственным. Специфика лоббизма такова, что он отчасти развивается в неподвластных правовому воздействию нишах межличностных контактов и способен прирастать к коррупции. Эти издержки

не позволяют смотреть на лоббизм как на великое благо демократии. Лоббизм напитан коррупционной практикой, которая заретушировала положительный смысл этого института» [9, с. 116].

Поддерживая приведенные выше доводы ученых относительно положительного влияния лоббизма, можно заключить: последний является системой аргументации, механизмом подготовки и принятия самых оптимальных политических решений. По мнению автора данной статьи, важный аргумент в поддержку лоббистской деятельности то, что эта работа занимает серьезное количество времени, которое не всегда есть у тех, чьи интересы лоббируются. Профессиональные лоббисты находятся в постоянном творческом поиске: налаживают контакты с чиновниками, ищут адекватные сферы влияния, осуществляют контроль за реализацией поднимаемого вопроса. Кроме того, лоббисты выполняют функцию негласных экспертов законопроектов, а также помогают законодателям, предоставляя эксклюзивную информацию, которую последние не могут получить в силу своей занятости. И, главное, формируют общественное мнение, которое может послужить самым эффективным инструментом давления на объекты лоббирования. ▀

ЛИТЕРАТУРА

1. Шимановский, Д. Лоббизм – это благо или зло? / Д. Шимановский // Partner. – 2013. – № 9 (192) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.partner-inform.de/partner/detail/2013/9/171/6476>. – Дата доступа: 17.01.2016.
2. Чорна, М., Заславська, О. Лобізм як соціально-політичний феномен / М. Чорна, О. Заславська [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://intkonf.org/chorna-m-r-kand-politichn-nauk-zaslavska-o-o-lobizm-yak-sotsialno-politichny-fenomen/>. – Дата доступа: 18.01.2016.
3. Росенко, М. Лобізм і його роль в діяльності сучасних парламентів. Шляхи удосконалення регламентації діяльності лобістів в парламенті України / М. Росенко // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2010. – № 11 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=214>. – Дата доступа: 18.01.2016.
4. Лоббирование интересов в российских судах [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pro-zakon.com/node/942>. – Дата доступа: 19.01.2016.
5. Зуицк, Ю. Лоббизм в Украине [Электронный ресурс]. – К., 2000. – Режим доступа: <http://www.ucipr.kiev.ua/publications/2045>. – Дата доступа: 20.01.2016.
6. Тишкевич, М.Я. Технология связей с общественностью в местном управлении и самоуправлении Республики Беларусь: автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / М.Я. Тишкевич; Белорусский государственный университет. – Минск, 2011. – 27 с.
7. Миндагулов, А.Х. Цивилизованный лоббизм как способ узаконения коррупции // А.Х. Миндагулов // Юридическая газета. – 2009. – № 8.
8. Герменчук, В.В. Свет и тени лоббизма / В.В. Герменчук // Белорусская думка. – 2013. – № 12. – С. 62–68.
9. Васильева, С. Цивилизованный лоббизм – средство или следствие борьбы с коррупцией? / С. Васильева // Сравнительное конституционное обозрение. – 2008. – № 4 (65). – С. 115–121.