

## ЦИВИЛИЗАЦИОННЫЙ ПОДХОД ЛОББИЗМА КАК СОВРЕМЕННОГО ПОЛИТИКО-ПРАВОВОГО ЯВЛЕНИЯ (на примере США)

*Ключевые слова: лоббизм, группы интересов, демократическое общество, демократическое государство.*

В современном демократическом обществе существует множество различных добровольных объединений людей (групп интересов), стремящихся довести свои требования до властных структур. Одни из них используют экономические рычаги, другие действуют менее заметно в коридорах власти. Наиболее распространённой формой воздействия этих организованных (групп интересов) на органы власти является лоббирование.

В развитых странах Запада лоббисты представляют собой штат высококвалифицированных специалистов, способных собрать необходимую информацию и склонить органы власти к принятию решения в пользу той группы, интересы которой они представляют. Часто лоббисты выполняют роль посредников в разного рода сделках между группами интересов и политическими деятелями, в том числе законодателями и членами правительства, тем самым оказывая существенное влияние на формирование политического курса страны. Таким образом, *лоббизм* является актуальной составляющей в механизме функционирования современного демократического государства.

Целью статьи является рассмотрение лоббизма как политико-правового явления, анализ его общественного значения, специфики функционирования лоббизма в США. Необходимым атрибутом политической жизни демократического общества выступает такое политико-правовое явление как лоббизм.

Этот термин происходит от английского слова «lobbi», что означает вестибюль, прихожая, кулуары. Впервые в политологии проблему лоббизма рассмотрел американский политолог А.Бентли, написавший работу под названием "Процесс правления. Изучение общественных давлений" (1908). Он во многом предвосхитил подход Й.Шумпетера, который полагал, что существенной чертой демократии является конкуренция политических элит. А.Бентли справедливо считал, что общественное согласие в государственном управлении достигается с помощью посредничества групп и групповых представителей, выделяемых конкурирующими элитами. Лоббизм как явление политического управления был описан Т.Гоббсом, Ж.-Ж.Руссо, которые обращали внимание на воздействие на процесс принятия политических решений частных интересов и склонны были рассматривать это явление в негативном аспекте.

Сходные позиции отстаивал позднее и президент США В.Вильсон, полагавший, что правительство США является "приемным дитяем особых

интересов". «Лоббизм»- термин, обозначающий разветвлённую систему контор и агентств монополий или организованных групп при законодательных органах, оказывающих давление (вплоть до подкупа) на законодателей и чиновников в целях принятия решений, определённых законопроектов, получения правительственных заказов, субсидий, в интересах представляемых ими организаций [13]. Само слово «лоббизм» неоднозначно оценивается общественным мнением, поскольку имеет как легальный, так и «теневой» смысл.

Если говорить о втором содержании, то, как правило, термин «лоббизм» здесь приобретает сугубо отрицательное значение, нередко синонимично понятиям «блат», «протекционизм», «подкуп», покупка голосов в чьих-либо корыстных или узкопартийных интересах в ущерб интересам другим, прежде всего общественным. Крайним выражением негативного лоббирования могут выступать незаконное давление на представителей власти, взяточничество, коррупция, с помощью которых принимаются управленческие решения в интересах определённых групп или лиц. Отрицательное отношение к лоббизму формируется именно в следствии подобной практики «влияния» на управленческие решения. Разумеется, это лишь одна сторона медали, показывающая не только силу и возможности различных социальных структур, но и уязвимые, слабые «места» власти.

В позитивном смысле лоббизм характеризуется как здоровое, нормальное, жизненно необходимое явление, выступающее в качестве института демократического процесса. Ведь лоббизм как система организационного оформления, выражения и представительства разнообразных и групповых интересов столь же неотъемлемый элемент общества, как и наличие в нём этих разнообразных групповых интересов, каждый из которых настойчиво стремится привлечь к себе внимание властей. Лоббизм в этом смысле есть форма законного влияния «групп давления» на управленческие решения государственных органов в целях удовлетворения интересов определённых социальных структур (организаций, ассоциаций, территориальных образований, слоёв общества и т.п.). Так же весьма жестко связан с политической властью. Можно даже вывести такую закономерность: лоббизм больше там, где больше реальной власти [9]. Лоббизм – своего рода признак власти, её специфическая черта, «отметина». И наоборот, он не будет проявляться там, где власть отсутствует или где она выступает лишь в качестве номинальной силы.

Как полноценный институт лоббизм появляется тогда, когда уже существуют два необходимых условия: возникает большое многообразие интересов в обществе в следствии его социальной дифференциации, расслоения, «специализации», и расширяется доступ к власти на основе политического плюрализма, что характерно прежде всего для демократических режимов.

В связи с тем, что власть объективно не в состоянии удовлетворить одновременно и наиболее полно все интересы, возникает проблема очередности, приоритета осуществления тех или иных интересов. Отсюда

закономерно стремление различных групп и слоёв общества воздействовать на поведение государства в целях переориентации политики в свою пользу, стимулировать его, принимать выгодные для них управленческие решения. Лоббизм может проявляться в разных сферах и соответственно иметь различные виды и формы.

Наиболее широко используются формы лоббистской деятельности в США, где политический оттенок это слово приобрело в XIX веке. В то время министры и сенаторы в вестибюлях гостиниц, где они отдыхали, часто встречались с разными людьми, выслушивали их просьбы и давали слово – зачастую не бескорыстно, а за деньги выполнить обещание [6]. Так термин «лоббирование» стал обозначать покупку голосов за деньги. В Англии подобная политика долгое время считалась предосудительной, поэтому слово вошло в лексический фонд лишь в XX веке, а впоследствии его заимствовали и другие страны. Выступление на слушаниях в комитетах Конгресса с изложением позиций заинтересованных сторон, составление проектов законов и предложений для внесения их на обсуждение парламента, организация пропагандистских компаний в пользу или против готовящегося решения и компании «давления с мест» (потоки писем, телеграмм, телефонных звонков в адрес законодателей, личные визиты влиятельных местных избирателей к своим депутатам) и т.п.

Для наиболее эффективной реализации целей лоббизма в США существуют развитые материальные структуры. Во-первых, практически все крупные корпорации, предпринимательские союзы, профессиональные ассоциации, общественные и различные специализированные организации имеют в своём составе особые, занимающиеся только лоббистской деятельностью подразделения, насчитывающие до нескольких десятков и даже сотен человек (как правило, бывших советников, сенаторов, министров, чиновников, юристов и прочих специалистов, имеющих крепкие связи, соответствующих способностей и качества). Во-вторых, заинтересованные группы, особенно монополии, активно пользуются услугами наёмных лоббистов, в роли которых чаще всего выступают влиятельные юридические, пропагандистские и консультативные (профессионально-лоббистские) фирмы или их ведущие сотрудники. Наконец, нередко создаются организации типа предпринимательских, профессиональных или общественных по членству и другим признакам, но целиком или преимущественно лоббистские по назначению [11] .

Условно можно говорить, что в зависимости от того, в какой ветви власти «решается вопрос» можно выделить законодательное, исполнительное и судебное лоббирование, а средства массовой информации, которые в связи с их мощным воздействием на сознание и поведение людей в сфере политики обосновано считается «четвёртой ветвью власти». Сам же лоббизм в США достаточно престижный вид деятельности, некоторые называют его «пятой ветвью власти». В зависимости от того, в каком управленческом решении достигаются цели лоббирования, оно может подразделяться на правотворческое (лоббизм в законодательных органах через нормативные

акты) [1], правоприменительное(лоббизм через акты применения права) и правоинтерпритационное (лоббизм через акты толкования права). В зависимости от характера интереса, который «продавливается», можно выделить политическое, социальное, экономическое, финансовое, правовое и другое лоббирование. В зависимости от времени действия бывает «одноразовый» и постоянный лоббизм. В зависимости от того, на каком уровне власти происходит лоббирование, оно может классифицироваться на федеральное(осуществляется в системе высших органов государственной власти и управления) и местное(осуществляется в республиканских, краевых, областных органах).

В зависимости от того, в чью пользу «решается вопрос», лоббирование может подразделяться на следующие разновидности.

Лоббирование различных социальных структур: общественных организаций, движений, партий, групп, слоёв(профсоюзы, антивоенные и экологические движения, предпринимательские союзы и т.д.). Например в США пожилые граждане объединяются в ассоциации, защищающие их права, осуществляющие лоббистскую деятельность в Конгрессе, организующие компании в пользу или против тех или иных мер, затрагивающих их интересы.

Ведомственное лоббирование - это лоббизм министерств, ведомств, государственных комитетов, отраслевое «продавливание» тех или иных интересов.

Региональное лоббирование -это воздействие на власть со стороны представителей республик, краёв, областей, районов, «выбивающих» определённые льготы и преимущества для регионов.

Иностранное лоббирование - это влияние зарубежных «групп давления» либо национальных общин на те или иные государственные органы с целью добиться от них определённых решений. Так, значительное место в структурах американского общества занимают лобби - еврейское, польское, арабское и др. Все они, в силу своих возможностей, пытаются «толкать» интересы национальных общин и стран, выходцами из которых являются. Наиболее действенные рычаги при этом - деньги, пресса, голоса избирателей, переплавляемые во влияние. Выходцы из России- эмигранты и их потомки - составляют по численности одно из наиболее заметных национальных меньшинств в США. Однако русского лобби как такового в США не было и нет. Что же касается самой России, то в ней, лоббирование иностранных интересов на сегодняшний день ведётся более активно, чем своих собственных.

Особенно заметную роль лоббизм в американской политике стал играть в последние десятилетия. Во многом это связано с принятием федерального закона, регламентирующего расходы на избирательные кампании. Установив ограничения для индивидуальных и коллективных доноров (доминирующую роль среди последних играют комитеты политического действия - КПД) избирательных кампаний на финансовые пожертвования отдельным кандидатам и партиям, закон превратил КПД в главный канал

финансирования избирательных кампаний. Неудивительно поэтому, что в стране начался быстрый рост числа КПД, создаваемых не только корпорациями и профсоюзами, но и разнообразными ассоциациями, представлявшими по преимуществу интересы среднего класса. Всего к середине 1990-х годов было зарегистрировано около 4 тыс. КПД - в 6,5 раз больше, чем их было в 1974 г.

Резкое возрастание политической роли КПД отразило общую тенденцию возрастания в политике роли групп интересов. «Собственно говоря, и сами КПД явились креатурами групп интересов, то есть корпоративных, профессиональных и общественных объединений американских граждан, которые с помощью сложения своих индивидуальных усилий хотят более эффективного достижения общих для той или иной социальной группы целей»[3]. На смену доминировавшим в 1930-1960-е гг. в американской политике общественно-политическим движениям стали приходиться институционализированные группы интересов - объединения с четкой организационной структурой, собирающие взносы с участников и создающие постоянные лоббистские представительства в Вашингтоне. Только за два последних десятилетия XX века их число увеличилось в 1,5 раза - с 14,7 тыс. до почти 23 тыс. В ведущую тройку вошли: группы бизнеса - 3,7 тыс. объединений, образования и культуры - 3,2 тыс. и ассоциации врачей и медицинских работников - 2,35 тыс. Особенно активными и эффективными среди них являются те, которые занимаются лоббистской деятельностью, создавая для этой цели профессиональные подразделения. По официальной статистике, лоббистской деятельностью занимаются около 3,5 тыс. организаций, то есть от 15 до 20% от общего числа групп интересов.

Ведущими группами интересов являются предпринимательские, профессиональные, фермерские и профсоюзные объединения. И если предпринимательские группы интересов, имеющие наиболее мощные и высокооплачиваемые лоббистские подразделения, традиционно принадлежат к числу наиболее влиятельных, то во второй половине XX века существенно усилили свои позиции и иные, особенно профессиональные (например, медиков) группы интересов, которые по численности намного превосходят предпринимательские объединения, а потому не могут быть проигнорированы ни одним из политиков. В последней трети XX века самой многочисленной группой интересов, увеличившей за годы существования свою численность с 1 до 33 млн. членов и зарегистрировавшей влиятельное лобби в Вашингтоне, стала Американская ассоциация пенсионеров (возникла в 1958 г). О масштабах ее влияния и роли в общественно-политической жизни страны красноречиво свидетельствуют, например, такие факты. Ассоциацией были подготовлены тысячи законопроектов по улучшению пенсионного и социального обеспечения, многие из которых одобрены; она выступает надежным гарантом сохранения и упрочения сложившейся системы помощи пожилым американцам. В частности, в 1980-е гг. Ассоциация активно и успешно противодействовала попыткам администрации Р. Рейгана снизить уровень отдельных социальных выплат

пожилым американцам, а также увеличить возраст выхода мужчин на пенсию с 65 до 68 лет. На конференциях, проводимых Ассоциацией, присутствуют представители Конгресса США, которые внимательно выслушивают мнение участников. Именно Ассоциация пенсионеров стала главным и надежным гарантом сохранения и упрочения сложившейся в США системы пенсионного и социального обеспечения пожилых людей[4].

Весьма активно и успешно действуют в США объединения, защищающие права потребителей, – в частности, Американская федерация потребителей, основанная в 1967 г., и организация «Гражданин-общественник», созданная в 1971 г. Эти организации практикуют судебные иски против недобросовестных компаний и правительственных органов, ущемляющих права массового потребителя. Влиятельными группами интересов стали экологические объединения (численность «Гринпис» составляет сегодня в США порядка 15 млн. человек). Эффективными лоббистскими политическими структурами стали объединение «Общее дело», инициировавшее принятие серии законов, направленных на демократизацию деятельности Конгресса США, а также женские организации (в первую очередь - Национальная организация женщин)[5].

Конечно, последствия лоббистской деятельности не всегда являются положительными. Нередко наиболее влиятельные, «эгоистичные» группы интересов, имеющие лоббистские подразделения, навязывают свою волю обществу. Например, ставя во главу угла собственные корпоративные интересы, предпринимательские объединения часто добиваются от властей выгодных для себя решений, одновременно ущемляющих интересы других групп, и тем самым дают повод рядовым гражданам усомниться в демократическом характере политической системы, в декларируемом ею принципе «равенства возможностей». Однако нельзя отрицать и того, что при соответствующей активности и принципиальности других групп интересов и их лоббистских организаций подобный «перекос» в политике можно существенно выправить и добиться (как это хорошо видно на примере с Ассоциацией пенсионеров и другими упомянутыми выше организациями социального характера) более внимательного и заинтересованного отношения к себе властей различных уровней.

Рассмотрев лоббизм как неоднозначный политико-правовой феномен, можно сделать ряд принципиальных выводов.

Во-первых, сущность лоббизма заключается в оказании давления со стороны групп интересов на законодателей и других чиновников с целью принятия выгодных для этих групп решений. Круг объектов лоббизма зависит от сложившихся в стране норм и политической практики.

Во-вторых, лоббизм оказывает противоречивое воздействие на общество и государство. С одной стороны, он способствует «оздоровлению» общества за счёт постоянного взаимодействия государства и гражданского общества и соответственно согласования их интересов, а с другой стороны, он может привести к формированию криминального государства, отстаивающего узкогрупповые интересы и нарушающего при этом стабильность в обществе.

В какой-то степени, негативные последствия лоббизма можно уменьшить путём правовой регламентации этой деятельности.

Однако лоббистская деятельность позволяет вести диалог между группами интересов и государством, повышать качество принимаемых органами исполнительной власти решений, гарантировать равные права социальных групп, осуществлять влияние на процесс выработки государственной политики.

На мой взгляд, становление в Украине цивилизованного лоббизма – длительный процесс, одним принятием закона либо некоего этического кодекса эту проблему не решить, необходимо изменение общественного сознания, разработка механизма исполнения законов, появление в Украине большого количества профессиональных политиков и лоббистов.

### **Список использованной литературы.**

1. Бетец М.В. – Лоббизм в правотворческой деятельности// Правоведение 1998.№1.
2. Вяткин К. – Лоббизм. Поддаётся ли он контролю?// Российская газета 1993.14.01.
3. Гульченко И. – Эксперты о лоббизме в России// Российская газета 1993.27.05.
4. Гололобов Н. – Премьер в роли суперлоббиста? «Газпром» переходит в частные руки// Независимая газета 1994.27.09.
5. Кучеренко В. – Кто они, самые состоятельные и влиятельные//Росс.газета1994.01.07.
6. Ларин С. – Кто правит Америкой?...Лоббисты//Российская газета 1993.06.03.
7. Луговская А.-Дикий лоббизм становится в России реальной властью//Известия1994. 21.06.
8. Малютин М., Нецадин А.-Лоббизм всего лишь средство обогащения//Известия1994. 16.11.
9. Политология для юристов: Курс лекций/под ред. Н.И.Матузова, А.В.Малько/ М.: «Юристъ», 1999.
10. Смирнов В.В., Зотов С.В.-Лоббизм в России и за рубежом: политико-правовые проблемы// Государство и право. 1996.№1.
11. Современные Соединённые Штаты Америки: Энциклопедический справочник. М.,1988.
12. Стуруа М.- «Русскому лобби» в США ещё предстоит родиться.//Известия1992.28.11.
13. Словарь иностранных слов. М.,1988.

## *Резюме*

*В статье рассматривается общественное значение лоббизма, специфика американского лоббизма как политико-правового явления, лоббистская деятельность как диалог между группами интересов и государством.*

*В статті розглядається поняття лобізму, його значення в суспільстві, специфіка американського лобізму, як політико-правове явище, лобістська діяльність як діалог між групами інтересів та державою*

*Describes public interest lobbying, specifics of American lobbying both the political and legal developments, lobbying as a dialogue between interest groups and the State.*