Лоббизм

ВВЕДЕНИЕ

Как мы знаем, теория государства и права изучает государство и право как явления общественной жизни, закономерности их возникновения, функционирования, их классово-политическую и общечеловеческую сущность, содержание и формы, юридические отношения и связи, особенности правового сознания и правовой культуры. Данная курсовая работа ставит перед собой задачу исследовать и проанализировать лишь очень небольшую часть одного из явлений общественной жизни - лоббизма в правотворческой деятельности.

Построение правового государства в России, произошедшая демократизация политической жизни требуют глубочайших исследований в области правотворческого процесса, как в целом, так и его неотъемлемых слагаемых, одним из которых является лоббизм.

В либерально-демократическом обществе, каким мы стремимся стать, и де юре и де факто признано, что самые различные социальные группы, классы, нации имеют свои законные интересы и право их защищать всеми законными способами. При рассматриваемом политическом режиме безусловно одним из самых действенных способов является право указанных субъектов общественных отношений участвовать в формировании государственной власти, приводя к ней, с той или иной степенью успеха, своих представителей. За редкими исключениями, эти представители интересов, получив должность в государственном аппарате, связанную с принятием решений и правовых норм стремятся принимать их в пользу групп, приведших их к власти. Таким образом, государство и его аппарат выступают в роли социального арбитра, тенденциозность решений которого складывается в процессе демократического формирования власти. В демократическом обществе выше означенный способ является основным, однако существует также множество других, нисколько не противоречащих духу демократического закона, способов защищать свои интересы, влияя на принимаемые государственной властью решения, в том числе и в нормотворческом процессе. Одним из них является процесс лоббирования, являющийся предметом данной курсовой работы.

То есть лоббизм как бы дополняет конституционную систему демократического представительства, позволяя участвовать в принятии и реализации политических решений тем группам, которые не имеют другой такой возможности. Поскольку парламент формируется по территориальным округам и партийным спискам, огромное количество самых разнообразных общественных групп, каждая со своим особенным интересом, не может его, свой интерес, артикулировать, выставляя собственных депутатов. Вместе с тем, ее интерес может быть узко партикулярным, так и иметь большое общественное значение. Таким образом, через систему и практику лоббизма получают свое выражение и представительство в общенациональном масштабе интересы, которые в ином случае остались бы невыраженными. В этом смысле лоббизм соответствует духу демократической политики.

Определим основные вопросы, которые мы должны будем рассмотреть. Во-первых, попытаемся с наибольшей степенью точности определить, что можно называть лоббизмом. Затем выберем модель(государство) из настоящей жизни, наиболее подходящее с точки зрения изучения лоббизма. Следующим пунктом нашей работы станет рассмотрение методики и форм данного процесса. Изучим также условия и структуры лоббирования, весьма детально проанализируем законодательные и иные факторы, его регулирующие. Последним пунктом данной работы станет и небольшой (ввиду крайней скудости имеющегося материала) обзор прошлого и настоящего российского лоббизма.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЛОББИЗМА

Если бы у нас были данные обо всех государствах всех времен, мы, вероятно, обнаружили бы, что лоббизм в той или иной форме - неизбежный спутник правительств. Термин возник в американской политической жизни около 1830 года. Представители различных заинтересованных групп проводили многие часы в кулуарах (lobby кулуар, холл, вестибюль) залов заседаний законодательных органов Соединенных Штатов, надеясь поговорить с законодателями и, тем самым, попытаться повлиять на их решения. Постепенно термин вошел в политический жаргон и приобрел более широкий смысл, став относиться ко всем, кто так или иначе пытается повлиять на правительственные решения. Термин часто используется весьма вольно, и, порой, неадекватно) для обозначения всех видов политического влияния. Поскольку широко распространена точка зрения, что лоббисты часто используют неподходящие, предосудительные методы для достижения своих целей, понятие "лоббизм" содержит в себе для многих негативный смысловой оттенок.

Несмотря на явную неточность современного использования термина, можно очертить некоторые строгие границы этого понятия.

1) Лоббирование связано лишь с принятием государственных решений. Решения, принимаемые частными лицами, организациями или корпорациями, могут также быть подвержены влиянию интересов определенных заинтересованных групп, однако такое влияние не принято называть лоббизмом.

2) Все виды лоббизма мотивированы желанием оказать влияние. Многие действия или события могут воздействовать на процесс принятия правительственных решений, но если они не вызваны желанием оказать влияние, то это не лоббизм.

3) Лоббирование подразумевает наличие посредника или представителя как связующего звена между группой граждан страны и государственными официальными лицами. Гражданин, который по своей собственной воле и пользуясь доступными ему средствами, стремиться повлиять на правительственного чиновника, не может считаться лоббистом.

4) Всякое лоббирование неизменно связано с установлением контактов для передачи сообщений, поскольку это единственный путь, по которому можно осуществлять влияние.

Таким образом, в широком смысле, лоббизм - это установление контактов и передача сообщений (лицами, не являющимися гражданами, действующими от своего собственного имени) , адресованных представителям власти с намерением воздействовать на их решения.

Хотя большинство лоббистов представляют группы, обладающие особыми интересами, лоббизм не может быть отождествлен с деятельностью и поведением таких групп вообще. Во-первых, не только группы, но и отдельные лица могут осуществлять лоббирование. Во-вторых, группы, преследующие общие интересы, могут быть вовлечены во многие другие формы деятельности в дополнение к лоббированию; некоторые группы, на самом деле, могут и вовсе не участвовать в лоббизме. В-третьих, группы или индивидуумы могут найти способ прямого представительства, без посредников-ходатаев лоббистов. Лоббирование, таким образом, лишь один из процессов или способов представления своих интересов, которые могут быть использованы группами или индивидуумами.

ИССЛЕДУЕМАЯ МОДЕЛЬ

Хотя исследования поведения "групп интересов" проводятся в различных странах, исследование процесса лоббирования относительно редки и почти всегда сосредоточены на Соединенных Штатах. Следовательно, мало известно о том, как лоббирование осуществляется вне Соединенных Штатов. Кажется ясным, однако, что только в Соединенных Штатах имеется большое число особых политических деятелей, занятых тем, что играют роль лоббистов на профессиональной основе, посвящая себя целиком этой деятельности. Большинство лиц, осуществляющих функции лоббирования в других странах, вероятно, делают это лишь в дополнение к своей основной работе в качестве официального представителя группы интересов или профессионального объединения, работе адвоката или служащего корпорации.

Ввиду недостатка эмпирического материала, можно только умозрительно порассуждать о причинах большего значения лоббизма в США, чем в других странах. Одна из возможных причин заключается в том, что механизм представления интересов более четко встроен в систему государственной власти в других западных странах, чем в Соединенных Штатах. Группы интересов в этих других странах обладают местами в консультационных советах, и в других аналогичных органах, на основе взаимодействия с которыми министры и другие официальные лица принимают решения. Кроме того, группы, имеющие общие интересы, часто добиваются избрания своих собственных людей в законодательные, а иногда и в исполнительные органы. Конечно, эти вещи имеют место и американской системе, но все же имеется существенная разница в акцентах. Американские группы интересов полагают, что они должны брать инициативу в свои руки, так как они хотят быть услышанными именно в момент принятия решения.

Другая возможная причина для различия в лоббизме между Америкой и другими западными странами различия в степени централизации принятия решений в правительстве. В большинстве западных стран принятие решений высоко концентрировано в кабинетах исполнительной власти, в то время как в Соединенных Штатах оно поделено между исполнительными и законодательными органами, а иногда и между федеральной властью и властью штатов. Более диффузный процесс принятия решений, имеющий много звеньев, где принимаются решения, в большей степени требует постоянного контроля и давления со стороны заинтересованных групп, чтобы проводить желаемую политическую линию в каждом из таких звеньев. В некотором смысле, лоббирование должно использоваться в диффузной системе принятия решений для того, чтобы система не приходила в "вырожденное" состояние бездействия или тупика.

Различия в системах политических партий также, по-видимому, оказывают влияние на лоббизм. Европейские партии более тесно связаны с группами интересов (особенно в многопартийных системах) . Вообще говоря они "более ответственны" (получив пусть небольшой сектор власти, партия юридически или морально обязана проводить политику организовавшей ее или лишь финансирующей ее группы интересов) , чем американские партии, которые настолько неоднородны, что они скорее должны искать компромиссы для групповых интересов, чем говорить от их имени. Кроме того, за американскими партиями нельзя признать наличие твердого лидерства. Группы интересов в Соединенных Штатах почти полностью отказались от проведения работы посредством партий и вместо этого ставят на свою службу лоббистов с целью обеспечить политическое представительство. Наоборот, европейские заинтересованные группы более склонны, чем американские, рассматривать политические партии как полезное средство для представления интересов и зависят от лоббизма в меньшей степени.

ФОРМЫ И МЕТОДЫ ЛОББИРОВАНИЯ

На первоначальных стадиях развития лоббизма в Соединенных Штатах, некоторые группы пытались получить преимущество в процессе конкуренции, засылая своих эмиссаров (лоббистов) в стан правительства. Лоббирование на тех стадиях было в большей степени функцией прямых личных взаимоотношений между лоббистами и официальными лицами, принимающими решения. Группы, обладающие более компетентными лоббистами, имели больше шансов достичь своих целей, тогда как группы, не имеющее данного инструмента, оказывались в невыгодном положении и получали заинтересованность в том, чтобы обзавестись собственными профессиональными лоббистами. Постепенно центры государственной власти в столице и в штатах были заполнены толпами лоббистов, ищущих возможности установления личных прямых контактов с представителями власти. Легкая возможность для непосредственного контакта, характерная для тех времен, когда лоббистов было мало, перестала существовать. (Обратившись к девятистастраничному ежегодному справочнику "Вашингтонские представители", содержащему информацию о лоббистах, юристах, консультантах и т.п., в издании 1989 г. мы найдем сведения о 12-ти тысячах лоббистов, а в издании 1993 - уже о 15-ти) . Столкнувшись с ситуацией когда каналы для прямых контактов стали перегружены, лоббисты перешли к непрямым методам коммуникации. Они стали использовать вторичных посредников, которые, по их мнению, имели более надежный и частый доступ к соответствующим лицам родственников или друзей официальных деятелей. Кроме того, они стали организовывать массовые кампании по отправке писем и телеграмм с расчетом создать впечатление наличия широкого общественного мнения за или против той или иной политики. Организовывались массированные кампании в средствах массовой информации с целью изменить (или поддержать) политические тенденции. Эта смена тактики с уклоном на непрямые методы получила название "лоббироваие на корню"("lobbing at the grass roots") .

Однако непрямые, косвенные методы также ограничены в своей эффективности. Кампании "лоббирования на корню", проводимые сильными конкурирующими группами, часто приводили к сохранению статус кво. Кампании, организуемые лоббистами, часто легко распознаются официальными лицами, на которых такие кампании нацелены. Успешные публичные кампании требуют весьма далеких обходных путей и аккуратных методов и весьма дороги. В результате трудностей такого рода наметилась тенденция отхода от методики "лоббирования на корню" -маятник качнулся в обратную сторону.

Современная практика лоббирования в Вашингтоне представляет собой смесь прямых и непрямых методов. Прямые методы, такие как личное изложение точки зрения, предпочитаются большинством лоббистов, но на них не всегда можно положиться: никогда нельзя гарантировать легкий доступ к официальным лицам в нужный момент. Лоббисты обращаются к косвенным методам, когда прямые перестают быть действенными. Вдобавок лоббисты уделяют массу внимания тому, чтобы их коммуникационные каналы оставались стабильно открытыми и действенными. Они применяют разнообразные средства, чтобы снискать расположение государственных чиновников, втереться к ним в доверие, чтобы обеспечить быстрый и эффективный канал в необходимый момент. Развлечения, угощение и взяточничество не так широко применяются для этих целей, как принято считать. Они не рассматриваются как услуги или блага многими официальными лицами. А главное - взяточничество весьма опасно для карьеры как государственных деятелей, так и для самих лоббистов.

УСЛОВИЯ И СТРУКТУРЫ ЛОББИРОВАНИЯ

Необходимо отметить, что специфичность конкретной группы интересов непосредственно проявляется, во-первых, в том, что именно конкретный интерес отличает эту группу от всех остальных субъектов хозяйственной деятельности, во-вторых, тем, что именно этот интерес может не вписываться в действующие нормы, правила или даже законы, в-третьих, тем, что эти группы должны иметь возможность представить свои устремления государственным структурам. Это очень важно при разработке государственной политики в области экономики. Специфичность интереса является одним из базовых признаков группы. Другой признак возможность реализовать свой интерес или, по крайней мере, донести его до лица или структуры, принимающей решение. Термин" группа давления" фиксирует внимание на действии, но вкладывает отрицательный эмоциональный смысл. На самом деле в данном случае мы попадаем в сферу психолого-философских обоснований действий, которые проистекают благодаря таким качествам, как настойчивость, целеустремленность, активность, и меру их согласованности с интересами и мнениями других субъектов, действующих в этом же поле. Вероятность реализации интереса группы зависит от комплекса возможностей, которыми эта группа и члены группы обладают.

В число наиболее существенных возможностей входят:

- близость к лицу или организации, принимающей решение (этот признак обсуждается в прессе чаще всего, основываясь на карьере и местах работы тех или иных членов правительства, депутатов парламента, работников аппарата правительства или Президента) ;

- наличие средств, достаточных для всего комплекса действий, обеспечивающих реализацию интереса(вне зависимости от степени легитимности этих действий, в том числе, например, финансирование предвыборной кампании и т.п.) ;

- возможность оказания политического давления в самом широком смысле (от угроз забастовок до голосов в парламенте) ;

- возможность оказания экономического давления (в наиболее явном виде проявляется в отношениях федеральных и региональных органов власти в виде угроз о прекращении перечисления налогов, требований экономического отделения, самостоятельности в выдаче квот, лицензий, самостоятельности заключения экономических договоров и соглашений без согласования с федеральными органами) ;

- информационные возможности (близость контактов и возможность оказания влияния на средства массовой информации) с целью формирования общественного мнения.

В этот перечень не включена такая возможность представления и " проталкивания" собственных специфических интересов как использование силовых методов воздействия, но не учитывать это тоже нельзя. Особым элементом, характеризующим возможности лоббистской структуры, является ее сплоченность или согласованность действий отдельных элементов структуры.

Совпадение интересов отдельных субъектов на том или ином этапе может способствовать созданию временных коалиционных групп, что резко расширяет возможности лоббистской структуры при решении конкретного вопроса. Но в дальнейшем это может приводить к противоречиям и даже распаду лоббистской структуры, снижению ее возможностей по сравнению с другими группами.

Таким образом, группа интереса, действующая как лоббистская структура в сфере экономики, представляет собой довольно сложное образование, включающее:

- предприятие или, как правило, группу предприятий, в традиционном понимании (отрасль, хотя не всегда, так как существуют различия между предприятиями отрасли по уровню оснащенности, выпускаемому товару, контактам и выходам на внешние рынки) ; информационно-аналитический центр, подготавливающий обоснование, оформление конкретного интереса, программу действий по его реализации ;

- общественную организацию придающую конкретному вопросу статус об щей проблемы ; и тем способствующую вынесению интереса в различные сферы общественного мнения и организации, ответственные за принятие решений ;

- связи и возможности вынесения интереса группы предприятий на об суждение 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, оплату организационных и рекламных расходов и т.д.

Объектом воздействия групп интересов чаще всего являются условия хозяйственной деятельности:

- собственность и право распоряжения ею;

- право на занятие конкретной деятельностью (то, что ранее входило только в компетенцию государства) ;

- налоги, квоты, лицензии; государственный заказ (в данном случае имеется ввиду не только гарантированность сбыта, но может быть и цена, хотя в некоторых условиях это не является гарантией финансирования) .

Повторим, все перечисленные структурные элементы - предпосылки лоббирования, организация субъекта лоббирования, цели лоббистской деятельности - относятся в первую очередь к группам интереса, организованным на экономической основе, вокруг экономических интересов.

Этому есть два объяснения. Во-первых, бывают ситуации, когда в стране финансово-промышленные группы - едва ли не единственные полно ценные субъекты лоббирования, удовлетворяющие перечисленным выше условиям.

Во-вторых, всегда и везде, даже в странах с богатыми традициями лоббизма цели лоббистской деятельности - по преимуществу экономические.

Это, как правило, налоговые льготы или борьба за кусок "бюджетного пирога". Так что в большинстве случаев (хотя определенно не для всех) групповой интерес обнаруживается как экономический интерес. С этой точки зрения, иногда принято рассматривать лоббизм финансово-промышленных групп как наиболее чистый и показательный вариант лоббизма.

ДВА ОСНОВНЫХ ТИПА ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ИНТЕРЕСОВ

Вариант лоббизма, как он охарактеризован выше, - это практика давления снизу вверх со стороны самоорганизующихся интересов определенных групп населения на государственные органы с целью получения определенных преимуществ, льгот, привилегий для этих групп. При этом предполагается, что государство суверенно и контролирует распределение ресурсов, статусов, Экономических и социальных льгот. Группы интересов стараются воздействовать на государство, но, в конечном счете, принятие решений во многом находится в руках государства.

Но это не единственный способ взаимодействия государства и организованных интересов разных групп населения. Другой способ состоит в том, что государство заключает с какой-то из групп давления или групп интересов своего рода конвенцию (явное или неявное соглашение) , получая в обмен на определенные предоставляемые ей привилегии, ее лояльность и гарантию содействия государственным интересам. Если в первом случае можно говорить о лоббировании как "давлении" на государство со стороны групп интереса, то во втором случае речь идет о лоббировании как "обмене", или "контракте".

В первом случае это именуется плюралистическим типом представительства интересов, во втором это корпоратистский тип представительства.

Плюрализм- это такой тип представительства интересов, когда группы давления организуются спонтанно, они многочисленны, конкурируют между собой и не организованы в некую иерархическую систему.

Они сами совершенно независимо от государства определяют свой интерес, своих лидеров, и насколько далеко они могут идти в преследовании этого интереса. В одной и той же сфере деятельности может быть несколько таких групп. Ни одна из них не обладает монополией на представительство интересов. Достижение какой-либо из них своих целей, то есть оказание влияния на государстворезультат конкурентной борьбы.

От плюралистского коренным образом отличается корпоратистский тип представительства интересов. В этом последнем случае группы интересов (во всяком случае, те из них, что имеют реальные возможности воздействия на государственную политику) сравнительно немногочисленны, функционально упорядочены (то есть каждая из групп "отвечает" за какую-то особенную категорию интересов) , иерархизированы. Источник этого порядка - государство. Именно оно признает за этой группой монопольное право на представительство определенного интереса в обмен на право определенным образом влиять на определение этого интереса, отбор лидеров и т.д.

Получается, что главным признаком плюрализма является конкуренция, свободное соревнование групп давления в их воздействии на государство, тогда как в корпоратизме налицо род "картельного соглашения", функциональная дифференциация и монополия определенных групп на представительство определенных интересов.

Можно говорить, таким образом, о плюралистском лобби и о корпоратистском лобби. Автор не собирается здесь определять, что хуже, а что лучше. К тому же они крайне редко существуют в чистом виде, чаще всего имеется их синтез.

Корпоратистское представительство возникает не только в результате "злой воли" правителей. Даже в современных демократических государствах, во многих секторах деятельности количество абсолютно свободных, действующих на конкурентной основе групп давления сравнительно невелико.

Союзы и объединения, чтобы быть действенными, должны обладать определенной степенью монополии на представительство интересов. Это необходимо с точки зрения эффективности политических решений, ибо государство, формируя политику, неизбежно принимает в расчет не все заинтересованные группы, а лишь те из них, которые располагают соответствующими ресурсами, то есть в состоянии мобилизовать и контролировать значительные группы населения. Таким образом складываются "естественные" монополии представительства реальной практике лоббирования всегда налицо сочетание плюралистических и корпоратистских структур.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛОББИЗМА

Почти каждый, кто серьезно задумывается о лобби, сталкивается с вопросом, как его можно контролировать. Вполне явным является предположение, что если процесс оставить без контроля, то общественное благо может пострадать. Многочисленные злоупотребления, имевшие место в прошлом, позволяют сделать вывод о правильности данного предположения.

Имеется два общепризнанных стандарта, которые должны быть соблюдены при выработке мер по регулированию лоббизма. Результаты уже принятых мер законодательного или иного характера должны отвечать этим двум требованиям.

Первое из них соблюдение того, чтобы никакой контроль за лобби не противодействовал реализации конституционного права подачи петиций. Это право является столь фундаментальным при демократическом и либерально-демократическом режимах, что лучше терпеть возможные негативные явления, возникающие при лоббировании, чем отказываться от этого права. Так что, возможные меры по запрещению или другому законодательному препятствованию лоббированию автоматически исключаются из сферы рассмотрения, так как в интерпретации лоббистов первая поправка к конституции США (дающая гражданам возможность обращаться к правительству с просьбами об удовлетворении жалоб) звучит как: "самой убедительной петицией является хорошо составленный лоббистом законопроект". И с ними трудно поспорить. Второе требование - это видимость данного процесса. Если граждане участвуют в реализации своей власти, то они должны знать, что происходит при принятии государственных решений. Если же лоббирование будет происходить тайно, то это также может привести к весьма нежелательным результатам.

Итак, основной формулой регулирования лоббизма является сохранение конституционного права петиций плюс максимальная открытость процесса.

В данной главе мы рассмотрим на примере США систему законодательного контроля за лоббированием.

Правовой контроль за лобби прежде всего сталкивается с проблемой взяточничества и подкупа должностных лиц. Особенно возрастает эта опасность на уровне штатов. Конкуренция за время и внимание чиновников здесь не столь активна как на федеральном уровне, и как следствие прямые методы превалируют над дорогостоящими и менее надежными непрямыми. Прямые же методы делают весьма соблазнительными для чиновников и лоббистов взятки и развлечения. Надо отметить, что развлечения как форма взятки ценятся в столицах штатов больше, чем в Вашингтоне. Большинство законодателей штатов не имеют особых квартир или домов при правительственном центре, как члены Конгресса. Законодатель штата, живя в отеле, обычно находит перспективу провести вечер за счет лоббиста более привлекательной нежели перегруженный работой и развлечениями член Конгресса. Суммы же денежных взяток могут достигать миллионов долларов. Методом их передачи часто является нигде не зафиксированный перевод денег на тайные счета должностных лиц.

Как полагают в США, развитие современных средств массовой информации и особенно изменения в общественном сознании способствуют уменьшению случаев мошенничества в легислатурах (законодательных собраниях) . Безусловно, некоторые законодатели коррумпированы даже в наши времена. Всегда будут способы пользоваться преимуществами государственной должности. Законодатель может получить гонорар за выступление перед группой особых интересов или получать деньги за консультации. Какое-либо лицо или группа могут просто покупать акции компании, партнером которой является законодатель, или же заключать сделки с фирмой. Однако, по словам бывшего сенатора Орегона, он никогда не сталкивался с попытками лоббистов открыто предлагать законодателям деньги или другие "прямые приманки". Так что, сегодня лоббизм уже не означает неприкрытую скупку голосов законодателей, как, скажем, случалось в XIXв. Джон Монохен, политический советник губернатора Колорадо Р. Лемма еще с тех времен, когда последний был членом легислатуры, заметил: "Лоббизм можно сравнить с дыханием. Оно необходимо, хотя воздух может быть и чистым, и отравленным".

Ответственность за взяточничество, как в процессе лоббирования, так и вне него по американскому законодательству является уголовной и определяется как законами штатов, так и Федеральным Сводом Законов США в 18-м титуле (Гл. 11, параграфы 201,203,211) . Параграфы 201-й -"взяточничество должностных лиц и свидетелей", 203-й -"Вознаграждение членов Конгресса, должностных лиц и других лиц по вопросам, затрагивающими интересы правительства" и 211-й "Получение или домогание вознаграждения за содействие в получении должности на государственной службе" имеют несколько общих черт. Во-первых, формулировка данных пунктов закона пытается как можно шире охватить суть дела, т.е. не оставить лазейки для любых деяний, имеющих смысл взяточничества. Например, в одном из пунктов законодатель так определяет взяточника: "Тот, кто будучи должностным лицом или избранным таковым прямо или косвенно, просит, требует, принимает, получает или соглашается принять какие-либо ценности для себя или другого лица или организации в обмен на согласие совершить какой-либо официальный акт и т.д. (п. 201, титул 18) . Во-вторых, проводится попытка разграничить ответственность за указанные действия с целью, содержащей преступные интересы (п. 201) , и с целью, не являющейся противозаконной. Например, чиновник, распределяющий государственные кредиты и дотации, Долго решавший вопрос о том, какой конкретно фирме отрасли их предоставить, получил взятку от лоббиста фирмы А и отдал предпочтение именно этой фирме деяния, наказуемые параграфом 203-м 18-го титула. В первом случае закон предусматривает санкции аж до пятнадцати лет тюремного заключения, во втором лишь до двух лет. В-третьих, в санкциях законодатель пытается заранее уберечься от рецидивов формулировкой: "он (преступник -прим. авт.) также лишается права занимать должности, связанные с получением доходов, почетом или доверием Соединенных Штатов".

Следующим актом, касающимся лоббизма, в американском законодательстве является Закон о Регулировании Лоббизма (1946 г.) [Свод Законов США - титул18, гл. 8А]. Согласно 267-му параграфу этого закона любое лицо, которое занимается за вознаграждение или по иным причинам деятельностью, имеющей целью воздействовать на принятие или отклонение Конгрессом Соединенных Штатов какого-либо законодательного акта, должно перед тем, как оно приступит к каким либо действиям по осуществлению указанной цели зарегистрироваться у клерка Палаты представителей и секретаря Сената и представить под присягой в письменном виде заявление, в котором приводятся: имя и адрес учреждения регистрируемого лица, имя и адрес лица, которое его нанимает и в чьих интересах оно выступает, сроки найма, сумма вознаграждения, сумма и цели выделяемых на расходы средств. Лицо, зарегистрированное таким образом в период между первым и десятым днем каждого квартала календарного года, представляет, если его деятельность продолжается, 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. (Необходимо заметить, что это положение 267-го параграфа не применяется к лицам, которые выступают, отражая собственную позицию. Таким образом, "Закон о Регулировании Лоббизма", в основном вторую часть вышеприведенной формулы, т.е. делает процесс видимым и открытым для членов общества.

Как контролируется лоббирование, представляющее иностранные интересы? Согласно закону, только зарегистрированные в министерстве юстиции лоббисты иностранных правительств и иностранных компаний могут заниматься лоббированием или подготовкой общественного мнения. Каждые 6 месяцев они должны сообщать в министерство о доходах, полученных по контракту и в результате своей деятельности.

Особо необходимо рассмотреть вопрос о регулировании лоббизма на уровне штатов. Следует помнить, что в легислатурах ряда штатов оно существует скорее в теории, в декларациях законов, нежели на практике. Во многих штатах лоббистами считаются лишь лица, получающие вознаграждение за открытое "давление" на Капитолии и исключаются представители партий, религиозных и благотворительных организаций, местных исполнительных органов власти и т.д. ; регулярность, с которой лоббисты должны регистрироваться (чаще всего в комиссии по этике, у секретаря или генерального атторнея, т.е. у генерального прокурора штата) , колеблется от ежемесячной до двухгодичной. Нарушения законов о лоббизме, как правило, трактуются в качестве незначительных проступков и наказываются штрафом от 100 до 10000 долл. А в 7-ми штатах (Арканзас, Джоржия, Луизиана, Мичиган, Монтана, Юта, Вайоминг) по существу отсутствуют какие-либо правовые ограничения лоббизма: даже в случае регистрации нет необходимости предъявлять отчеты об израсходованных средствах или другую отчетность. Существует точка зрения, что лоббизм на уровне штатов должен контролироваться, напротив, сильнее и строже, чем на федеральном уровне, так как лоббисты в легислатурах штатов менее профессиональны, чем в Вашингтоне. Около половины из них - обычно новички, тогда как про вашингтонских специалистов говорят, что они "зубы съели" (аналог нашей поговорки "собаку съели") на этой работе. Поэтому на уровне штатов повышается вероятность нарушений из-за неопытности. Однако здесь нет места и регуляторам социальной справедливости. Например, в Орегоне за десятилетие число лоббистов удвоилось, однако, как и в прошлом, преобладали среди них защитники интересов капитала. 66% составляли лоббисты бизнеса; 18,4%- местных органов власти, религиозных групп, социальных служб и т.п. ; 8% ассоциаций специалистов; 6%- профсоюзов. Подобная ситуация "сверхпредставительства" правящих кругов буржуазии и предпринимателей типична для многих других штатов. По исследованиям политологов, наиболее преуспевают лоббисты бизнеса в однопартийных и преимущественно в аграрных штатах и тех, которые характеризуются низкими средними доходами населения и относительно слаборазвитой промышленностью, а также в легислатурах со слабой партийной дисциплиной.

Одним из косвенных регуляторов, управляющих лоббированием, является формализм. Законодатели, на которых, повлияли лоббисты, по тому или иному вопросу, обычно не составляют большей части в легислатуре, поэтому их действия - действия меньшинства. Так, например, если они хотят затянуть принятие окончательного решения, требуют проведения голосования по списку или же чтения полного текста протокола дебатов предыдущего дня. Однако самым эффективным орудием меньшинства считают строгое выполнение всех процедур, включая сюда обязательное по регламенту чтение полного текста законопроектов, несмотря на то, что он раздается каждому члену палаты. Иногда этот метод обструкции пресекается анекдотическим способом: целая толпа служащих начинает одновременно читать вслух различные части законопроекта. Такой "хор" обычно быстро отбивает охоту затягивать обсуждение. В целом в легислатурах штатов гораздо меньше возможностей для обструкции, чем, для сравнения, в федеральном сенате.

Регламент голосования в законодательных собраниях штатов сложно подвести под общий знаменатель. В трети легислатур необходимо голосование простого большинства присутствующих законодателей, а в остальных - большинства по списку (так называемое конституционное большинство) . Последнее условие позволяет членам легислатур отвергать законопроекты простым отсутствием в палате. Это удобно для политиканов, которые потом всегда могут сослаться на то, что встречались с избирателями, не слышали оповещения и т.п. Обычно в легислатурах штатов требуется огромное большинство (до двух третей или трех четвертей всех избранных либо присутствующих членов) для того, чтобы отклонить вето губернатора, принять чрезвычайный закон или отдельные типы законопроектов об ассигнованиях.

КОНТРОЛЬ ЗА ЛОББИЗМОМ, ЗАЛОЖЕННЫЙ В СИСТЕМУ

Безусловно, существуют некоторые взаимосвязи между различными группами участников политического процесса, объединяющие их в одну систему. Ни один человек в этой системе не имеет единоличной власти для принятия решения. Каждое решение требует одобрения многих ответственных за него лиц; кроме того, эти лица зависят от разных других участников системы в том, что касается информации, совета, поддержки и т.д. Взаимосвязанность дает участникам политического процесса власть друг над другом и принуждает их реагировать на нужды друг друга. В системе, построенной на взаимосвязанности, цели и правила системы становятся важнее, чем цели и желания любого индивидуума. Участники системы поступают безжалостно с теми, кто нарушает правила игры, и с теми, кто посягает на благо других участников. Наказанием становится изгнание из системы.

Поскольку политическая система это прежде всего информационная система, наиболее важными из упомянутых правил игры касаются именно передачи сообщений. Ложные, искаженные сообщения не допускаются. Санкции применить очень просто: предполагаемый получатель сообщения перекрывает доступ и доводит имеющиеся факты до сведения других получателей сообщений. Когда все важные лица перестают слушать лоббиста, он фактически изгоняется из системы. Сообщения должны быть краткими, легко понятными и по сути дела. Это помогает защитить политических деятелей от чрезмерной информационной нагрузки. Когда политик или чиновник решает, к какому из сообщений обратиться, репутация источника становиться фактором определяющей важности. Источник, известный с благоприятной стороны имеет наибольшие шансы для успешной передачи сообщения.

Взаимные обязательства и санкции делают актеров политической сцены ответственными друг перед другом. Если один из них полагается на другого (например, использует написанную им речь) и терпит ущерб из-за ошибок этого другого, наказание будет суровым. Успех в системе зависит от умения играть в команде. Взаимосвязанность стимулирует сделки между участниками, и условия сделок, раз установленные, должны впредь выполняться. Участники заботятся о том, чтобы не требовать от своих коллег того, чего они не смогли бы выполнить, не нарушив правила игры или обязательства перед системой.

В такой системе любой заданный деятель может хотеть того или иного от других деятелей, но баланс между ними может быть далеко не равным. Если В хочет от А больше, чем А от В, то А приобретает власть над В. Это имеет особенно важное значение, когда речь идет о лоббистах и чиновниках. Лоббисты хотят получить наиболее ценный из всех продуктов, производимых системой, - благоприятное для них решение. В большинстве случаев этот продукт гораздо более ценен, чем все, что лоббист может предложить чиновнику, за исключением тех крайне редких ситуаций, когда может предложить чиновнику сам его пост. Чиновники и политические деятели, имея власть над лоббистами, имеют относительно большую свободу действий и могут устанавливать правила, по которым они осуществляют свои контакты с лоббистами. По словам одного из лоббистов, один сенатор сказал ему: "Если вы будете поддерживать репутацию честного человека и не будете указывать мне ложный курс, я буду приветствовать такого рода лоббизм. Мне нужна хорошая фактическая информация; не приходите с тем, чтобы попытаться воздействовать на мои эмоции: это будет пустой тратой времени. В особенности, я не хочу, чтобы вы выступали в роли проповедника".

Помимо возможности перекрыть доступ, чиновники и политические деятели могут отказаться от сотрудничества и в других формах и, в крайних случаях, возбудить официальное расследование. Учитывая подозрительное отношение общественности к лоббизму, можно сказать, что почти все шансы будут тогда против лоббистов. Одна из самых больших забот лоббистов - избежать гнева официальных деятелей.

Чиновники могут поддерживать свое влияние на лоббистов не только негативными, но и позитивными действиями. Например, это может заключаться в сотрудничестве в их политических кампаниях, в помощи при распространении их взглядов, в рекламе их успехов перед коллегами и возможными клиентами, в передаче им важной информации и т.п. Кроме того, официальный деятель может усилить свое влияние на лоббиста, установив с ним дружеские отношения. Лоббист, ставший другом, начинает связывать свои интересы с интересами официального деятеля и с развитием его карьеры. Лоббист может быть при этом более лояльным по отношению к своему другу, чем к организации, которую он представляет. Многие лоббисты признаются, что они находят более трудным лоббировать своих личных друзей, чем просто знакомых.

Взаимозависимость, правила игры, угроза санкций против нарушителей, характерные для вашингтонской политической системы, действуют довольно эффективно, контролируя поведение участников политического процесса. По мнению специалистов, эти факторы играют значительно более важную роль, чем какие-либо законодательные акты в поддержании той относительной чистоты лоббистской деятельности в Вашингтоне, которую мы наблюдаем. Но достаточно ли это? Можно ли быть уверенным, что система будет столь же хорошо функционировать и в дальнейшем? Система может справиться с отдельными нарушениями, но в состоянии ли она противостоять широкому наступлению зла? Если большое количество чиновников и лоббистов тайно договорятся о протаскивании нужных им решений, чтобы круто повернуть власть против общественных интересов, регуляторы, заложенные в систему, могут отказать. Вероятность такого события чрезвычайно мала, но надо иметь в виду такую возможность. Только постоянная бдительность со стороны граждан и ответственное осуществление права голосования может предотвратить такой исход.

Наиболее эффективный контроль за лоббизмом, и, вероятно, все, что действительно нужно это избрание высококвалифицированных, ответственных политических деятелей и чиновников. Голоса избирателей указывают направление системе и обеспечивают ее честное и справедливое функционирование. Официальные власти имеют столько возможностей для управления деятельностью лоббистов, что они фактически определяют, как эта деятельность будет протекать. Они сами, своим собственным поведением, мо гут добиваться выполнения определенных правил. Например, они могут четко установить, что они будут получать информацию только от лиц, пользующихся безупречной репутацией. Они могут ограничиваться лишь деловыми отношениями с лоббистами, отказываясь от развлечений, услуг и взяток. Они могут быть устойчивы к упорному давлению, но в то же время, чувствительны к голосам избирателей. Они могут обеспечить себе независимые источники информации, чтобы не зависеть от информации и советов лоббистов. Конгресс уменьшает свою зависимость от групп давления, совершенствуя свои процедуры и обеспечивая услугами вполне профессиональных экспертов свои подкомитеты и отдельных членов. Уклонения от правильной линии могут быть представлены на обсуждение в Сенате или Конгрессе или подвергнуты расследованию. Избираемые чиновники должны держать под постоянным контролем действия назначаемых; они должны заботиться об отношениях последних с лоббистами. Моральный уровень лоббизма зависит в конечном итоге, от морального уровня официальных деятелей.

"Такого рода моральные ограничения действительно определяют характер системы лоббизма. Никакие законы о регистрации, никакие перечисления связей и гонораров в "Congressional Record", никакая система партийной ответственности сами по себе не могут решить до конца проблему контроля за политикой давления. В конечном счете, цивилизованная мораль - единственный ключ к выживанию демократии".

ЛОББИЗМ В РОССИИ

Разумеется, то, каким лоббизм представляется согласно данному нами определению, то есть каким он должен быть по своим функциям и политическому смыслу, не всегда соответствует реальностям его существования в конкретных политических и национальных контекстах,. это происходит прежде всего потому, что лоббизм, как, впрочем, и другие политические институты, не конструируется на пустом месте политическими "технолога ми", а вырастает из реальных межчеловеческих и межгрупповых отношений под влиянием господствующей политической традиции и особенностей исторического момента. Поэтому в разных странах он функционирует по-разному. Рассмотрим то, как происходило и происходит в нашей стране то, что с некоторыми оговорками по поводу использования термина можно назвать российским лобби.

В условиях планового распределения всего и вся лоббизм министерств и ведомств заключался в борьбе за ресурсы и средства, а также за первоочередность насыщения ресурсами и средствами принятых решений, выполнения установленных другим министерствам и ведомствам плановых заданий, связанных с их интересами.

Все это прекрасно видно на примере капитального строительства. Именно в нем, как в зеркале, отражался весь механизм лоббирования. Коротко, механизм функционировал следующим способом. В связи с ограниченностью ресурсов под планы строительства (а все вопросы наращивания мощностей решались только новым строительством) необходимо было пробить начало строительства объекта. Это называлось "пробить строку в плане у генерального подрядчика". Если, предположим, ВПК не знал проблем с этим особых проблем, то другие министерства и ведомства ежегодно решали эти задачи в непримиримой и достаточно жесткой борьбе, где годились любые методы: уменьшение смет ной стоимости объекта, выделение пусковых ниток и комплексов, завышение проектных мощностей, подмена проектной документации. В этот момент шли на любые ухищрения, самым простым из которых было занижение сметной стоимости объекта. По сложившейся тогда практике стоимость объекта занижалась примерно на 30 процентов, но все рекорды побило строительство КАМАЗа, когда сметная стоимость к концу строительства увеличилась в два раза по сравнению с первоначальной.

Делалось все, чтобы начать рыть котлован, потому, что без этого никакого строительства не могло быть вообще. Но даже "открытие строчки" не гарантировало начала работ, а тем более успешное освоение выделенных средств, так как ряд позиций по материалам и оборудованию, таких как кабельная продукция, трансформаторы и т.д. выделялось только под пусковые стройки. Таким образом, для строительства какого-либо объекта необходимо было любым путем включить его в перечень пусковых, хотя все хорошо понимали, что ввод того или иного объекта нереален. Здесь были допустимы любые ходы и формы давления - на первом уровне в строительных министерствах и Госплане, на втором уровне - в Совмине СССР, и на последнем - в ЦК КПСС с привлечением обкома КПСС и соответствующего отдела ЦК. Однако, даже включение в список вводных объектов не гарантировало его ввода, так как обычно плановый объем работ не покрывался материальными и трудовыми ресурсами в среднем процентов двадцать. Тогда в ход вошли приемы составления приоритетных списков пусковых объектов. Возглавляли списки объекты ВПК с обозначением "ввод запланированной мощности", далее шла "группа 100", за ней - список мощностей, контролируемых Госпланом СССР, затем - список по планам министерств и ведомств. Но и включение в первоочередные списки не гарантировало ввода объекта. Необходимо было постоянное давление и контроль, которые и обеспечивались заседаниями специальных Комиссий Совмина и совещаниями в ЦК с привлечением местных партийных властей. Наиболее яркой приметой серьезного отношения к объекту было создание партийного штаба по строительству под руководством одного из секретарей обкома КПСС или ЦК республики с проведением еженедельных заседаний на самом объекте, с информированием через обком партии ЦК КПСС и лично министров о ходе строительства. Это было уже серьезно.

Данная система сформировалась не за один день, прошла многие реорганизации, иногда менялись приоритеты и мощь лоббистских структур под давлением тех или иных веяний, часто создаваемых этими же структурами, но пер вые два места - ВПК и строительства - были неизменными долгие годы. Место ВПК определялось доктриной государства.

Место строительства - потому, что оно было нужно всем. За остальные места под солнцем шла непрерывная борьба, которая облекалась в форму движений за химизацию народного хозяйства, строительство БАМа, мелиорацию земель, подъем Нечерноземья, Продовольственную программу и последнюю программу - по ускоренному развитию машиностроения.

Ограниченность ресурсов и вера в наконец-то найденное решение всех сразу проблем развития всего народного хозяйства приводило к усилению той или иной группировки и резкому перераспределению средств и ресурсов в пользу послед ней. Незначительной в титанической борьбе отраслей была роль Минфина и банковской структуры. Они выполняли функции главной бухгалтерии и расчетных центров, работающих по поручению руководителя - Госплана СССР.

Помимо отраслевого существовал и региональный лоббизм, где всегда пер вые места занимали Москва и Ленинград, далее значение области определялось наличием тех или иных производственных предприятий и их удельного веса в экономике страны. Так, если Свердловская область имела всегда приоритетное значение, благодаря связям с лоббистскими структурами ВПК и тяжелой промышленности, то Вологодская область во всех постановлениях ЦК фигурировала как отрицательный пример реализации "планов Партии и Правительства". Связь области с лобби ВПК или строительства определяло возможность развития жилья, уровень снабжения, бюджет области.

Особое положение занимали Крым, Краснодарский и Ставропольский края. Это было связано с тем, что именно в этих регионах концентрировались места отдыха партийной и советской элиты и руководители данных областей имели хотя бы раз в год прямой доступ к власть предержащим для решения собственных вопросов в обход сложившихся правил.

На областном уровне также складывалась своя лоббистская структура, исходя из приоритетности тех или иных предприятий и организаций. В отличие от верхних эшелонов, значительное место занимала в ней торговля и система местных кланов и землячеств, которая продвигала своих людей на ключевые должности, образовывая местную "элиту". Однако, несмотря на внутренние противоречия, для внешнего мира местная "элита" выступала как лоббистское образование города или области. Обычно интеллигенция, за редким исключением, не входила в партийно-хозяйственную элиту, образовывая свой круг общения, придавая таким образом структуре элиты областей определенную многослойность. Вся эта сложная и довольно сбалансированная система, отлаженная до полного совершенства в годы так называемого "застоя", вошла в перестройку и реформы, совершенно не представляя возможных для себя последствий.

Рассмотрим вопрос, как происходит лоббирование сегодня в России. Ввиду весьма молодого возраста Федерального Собрания наблюдается серьезный недостаток эмпирического материала. Поэтому рассмотрим особенности так называемого "коридорного лоббизма" в администрации Президента и Правительства.

Основные методы "коридорной работы" состоят в том, что необходимо знать все тонкости функционирования аппарата, системы принятия решений, психологические особенности того или иного руководителя, степень влияния на него ближайшего окружения. Например, самый простой способ утопить любое решение - направить его на согласование не менее чем в пять различных министерств и ведомств, назначив головным ведомство, явно перегруженное работой или не имеющее должного веса.

В исключительных случаях используются методы воздействия посредством организации кампаний в средствах массовой информации. Причем, в условиях сегодняшней России расчет идет не на влияние через общественное мнение, которое уже давно никто не принимает в расчет и не боится, а как канал доведения информации до руководителя и создания у него впечатления большой общественной значимости проблемы.

Также большое значение имеет организация выездных посещений регионов и предприятий руководителями, когда во время хорошо организованных "шоу" можно добиться значительных результатов в решении тех или иных проблем.

Анализ принимаемых Указов Президента и постановлений Правительства, их распоряжений и кадровых назначений может быть ярким примером работы лоббистских групп. В первую очередь обращает на себя внимание, что основные интересы лоббистских структур концентрируются вокруг таможенных льгот, раз решения на приватизацию предприятий по специальной схеме и на выделение государственного льготного кредита и государственных инвестиций.

Во-вторых, чаще всего для решения данных вопросов используются непроработанность или отсутствие необходимых законодательных актов, которые позволяют принимать решения с последующим рассмотрением Указа в Федеральном Собрании или до принятия того или иного закона. В Государственной Думе еще ни одного такого рассмотрения за время ее работы не произошло.

В-третьих, надежды на бюджетное выделение средств при отсутствии денег в бюджете в последнее время стали весьма призрачными, поэтому у дверей Минфина не иссякает волна ходоков с бумагами, подписанных на самом высоком уровне и недовольных стандартным ответом об отсутствии денег. Похоже, что подобное независимое поведение Дубинина и явилось одной из возможных причин его отставки. Практически ни одно лоббистское формирование, а также сило вые структуры он не удовлетворял, да еще пытался потребовать наведения порядка в финансовых делах Министерства обороны.

Поэтому центр тяжести льгот переносится на налоговые льготы, так как их реальные размеры и расходование практически неконтролируемы. По оценкам экспертов Государственной Думы, объем таких льгот составил в 1994 году более 6 триллионов рублей. Таможенные льготы в сочетании с выделением квот и лицензий на экспорт стратегических ресурсов составляет сегодня весьма значительную привилегию, которая чаще всего дается только Указом Президента.

Чисто аналитически попытаемся спрогнозировать ситуацию применительно к проблематике российского лоббизма. По мнению автора возможно два пути:

А) Лоббистские структуры, понимая, что в нынешней ситуации именно они оказываются выразителями интересов довольно значительных групп людей (действительно, за автомашиностроительным лобби стоят работники крупнейших пред приятий, жилые районы многих городов, за нефтяным и газовым практически большинство жителей Севера России) , начнут действовать в их интересах, установив определенные рамки своих действий, стараясь найти возможные пути для согласования интересов отдельных отраслей и регионов. Видимо, такой путь ознаменует собой принятие законодательных актов о лоббизме, о финансировании избирательных кампаний, ограничения на руководство и владение средствами массовой информации. Наивно было бы думать, что эти законодательные акты в случае их принятия будут неукоснительно соблюдаться. Но да же установление каких-то рамок влияния лоббистских групп и открытость данного процесса могли бы стать основой для создания цивилизованной системы плюралистического лоббирования. Если получит развитие этот вариант, то он может привести к оформлению действительных, а не мнимых политических партий, а скорее всего к изменению содержания и руководства уже имеющихся.

Б) Ограниченность ресурсов и политическая нестабильность делают неизбежной борьбу лоббистских группировок, имеющихся в том или ином секторе экономики и общества, за право монопольно представительствовать от имени определенной категории интересов. В свою очередь, власть, побуждаемая необходимостью преодоления кризиса государственности, будет предоставлять такую монополию взамен на политическую поддержку.

Наиболее мощные группы давления превратятся в полноправных партнеров власти, Возможно, что, сформировавшись, такая структура может получить даже юридическое, вплоть до конституционного, оформление (какой-нибудь партнерский договор, вроде нынешнего, совершенно, впрочем, бессильно го "Договора об общественном согласии", положение о котором может быть включено в Конституцию) . Такое "государство монополий" станет надежной опорой умеренно авторитарного, но стабильного политического режима.