

Цивилизованный лоббизм как антикоррупционная технология

Елена Гросфельд,
кандидат политических наук,
старший преподаватель кафедры
политических наук и международных отношений
Таврического национального университета
им. В. И. Вернадского
allegros@mail.ru

Гросфельд Елена. Цивілізований лобізм як антикорупційна технологія. Стаття розкриває співвідношення і взаємозв'язок лобізму і корупції в сучасній Україні. Збіг економічних і політичних інтересів окремих соціальних груп призводить до того, що лобістські технології використовуються в вузькогрупових інтересах, а це, в свою чергу, веде до розвитку неформальних, тіньових технологій впливу на державну владу. У результаті проведеного дослідження автор приходить до висновку, що ці явища взаємопов'язані, але не взаємозумовлені. Обґрунтовується теза про те, що лобізм в Україні – це не засіб, а наслідок подолання корупції.

Ключові слова: лобізм, корупція, вплив, лобістські технології, корупційна діяльність.

Grosfeld Olena. Civilized lobbying as an anticorruption technology. The article reveals the relationship and interdependence of lobbying and corruption in modern Ukraine. Coincidence of economic and political interests of certain social groups leads to the fact that technology is used in lobbying for partisan interests, and this, in turn, leads to the development of informal, shadow technology impact on state power. As a result of this study, the author concludes that these phenomena are interrelated, but not interdependent. The thesis that lobbying in Ukraine is not a means, but a consequence of overcoming corruption is substantiated.

Keywords: lobbying, corruption, influence, lobbying techniques, corrupt activity.

Статья раскрывает соотношение и взаимосвязь лоббизма и коррупции в современной Украине. Совпадение экономических

и политических интересов отдельных социальных групп приводит к тому, что лоббистские технологии используются в узкогрупповых интересах, а это, в свою очередь, ведет к развитию неформальных, теневых технологий воздействия на государственную власть. В результате проведенного исследования автор приходит к выводу, что эти явления взаимосвязаны, но не взаимообусловлены. Обосновывается тезис о том, что лоббизм в Украине – это не средство, а следствие преодоления коррупции.

Ключевые слова: лоббизм, коррупция, влияние, лоббистские технологии, коррупционная деятельность.

На протяжении последних двух десятилетий процесс развития Украины сопровождается кардинальными преобразованиями во всех сферах общественной жизни: экономической, социальной, культурной, духовной и политической. И, несмотря на то, что некоторые позитивные изменения в направлении устранения просчетов, совершенных в ходе экономических и социально-политических преобразований периодов все-таки существуют, сохраняется значительное число остроактуальных проблем, требующих немедленного решения. В частности, провозглашенный политическим руководством нашей страны курс на построение цивилизованных рыночных отношений сталкивается с рядом препятствий на пути своей реализации. **Одной из неразрешенных проблем** является отсутствие эффективной системы представительства интересов населения на государственном уровне; обусловленность большинства принимаемых и реализуемых в Украине политических решений экономической выгодой той или иной политической группы. Преодолению этих препятствий, не в последнюю очередь, может способствовать исследование неофициальных, теневых механизмов и форм влияния на динамику политического процесса в современной Украине, разновидностью которых выступает лоббизм.

Несмотря на то, что в Украине существует немалое количество работ по данной проблематике, многие аспекты такого сложного и противоречивого явления как лоббизм, изучены недостаточно. В работах таких исследователей как Н. Банчук, В. Быковец, А. Гальчинский, Е. Перегуда, Ю. Сиротюк, С. Телешун отмечаются проблемы формирования института лоббизма в Украине, которые требуют своего решения. Многие исследователи подчеркивают негативную сторону данного рода политической деятельности, уделяя основное внимание феномену „теневого” лоббизма.

В отличие от отечественного опыта, лоббизм в Западной Европе и США рассматривается как необходимый элемент регуляции общественно важных процессов и изучен более тщательно. Представители западной политологии и социологии А. Гоулднер, Д. Хаммер, К. Лоренц, Н. Луман, П. Бурдые, Э. Макферленд, А. Бентли, П. Селзник, М. Олсон

Елена Гросфельд

и другие в своих исследованиях обращают внимание на негативный характер лоббистской деятельности, акцентируя внимание на аспектах коррупции и политической деформации. Противоположной точки зрения придерживаются К. Поппер, В. Ойкен, Д. Уилсон, Д. Уолкер, В. Лумис, Э. Долан и др.

Освещению роли лоббизма в российской политике посвящены работы таких исследователей как А. Автономов, И. Кузес, Н. Лапина, В. Лепехин, А. Любимов, А. Нецадин, С. Перегудов, И. Семененко, П. Толстых и др. Многим из них удалось в значительной степени сломать стереотип, сложившийся в советские времена: восприятие лоббизма как особого вида государственно-монополистической коррупции, что в дальнейшем открыло новые возможности для полноценного исследования данного феномена как в России, так и в странах СНГ.

Как известно, в политическом и журналистском обиходе часто используются определения и термины, существенно отличающиеся от своего изначального смысла. Одним из наиболее часто и неточно употребляемых слов является лоббизм. Лоббистами в Украине, как правило, называют политиков, отстаивающих узкие интересы отдельных финансовых или других групп в ущерб остальным. Причем эти политики могут быть как депутатами парламента, так и министрами правительства. Предполагается также, что за свою деятельность эти люди получают от заинтересованных групп деньги. В целом попытки разделить лоббизм на „цивилизованный” и „нецивилизованный”, „теневой”, „дикий лоббизм” и т.п. уводят исследователей в сторону, в результате чего происходит подмена понятий – институт лоббизма подменяется институтом коррупции, либо считается средством противодействия ему.

Таким образом, *цель данной статьи* – обосновать цивилизованный лоббизм как антикоррупционную технологию.

Анализ публикаций показал, что большинство исследователей считают, что лоббизм является видом теневой (закулисной) политической деятельности, а политическая практика многих стран мира, в том числе и Украины, служит подтверждением этих негативных трактовок лоббистской деятельности [2; 3; 5; 6]. Зачастую лоббизм становится инструментом для удовлетворения лишь частных интересов самих групп давления, обладающих необходимыми финансовыми, организационными, материальными ресурсами для эффективного применения лоббистских технологий.

В Украине в отношениях между государством и бизнесом сложилась такая система обменов, в рамках которой структуры, уполномоченные государством, включенные в систему обменов, оказываются в несравненно более выигрышном положении, чем не включенные в систему обменов свободные агенты рынка. В этих условиях роль дружественных отношений с правительством в качестве фактора успешной экономической деятельности многократно возросла. Соответственно, увеличилась

и конкуренция бизнес-структур за привилегированные отношения с государством, выражающаяся в приумножении как расходов на лоббирование (в том числе и теневое – коррупцию), так и отчислений на инициированные властью социальные программы. Таким образом, сложилась классическая ситуация: все больше ресурсов отвлекается от производственной деятельности и направляется в борьбу за приобретение ренты. Извлечение ренты стало главной целью бюрократии, преобразовав коррупцию из девиантного в системное и всеохватывающее явление, противопоставив административный аппарат как политическому руководству страны, так и всему обществу.

Нередко лоббизм выступает инструментом внеправового воздействия на процесс принятия и реализации решений органами государственной власти и управления. В этом случае принято говорить о „теновом” лоббизме („коридорном” лоббизме, взяточничестве, коррупции и т.п.). Такое применение лоббистских технологий ведет к дисфункции демократических институтов и превращению их в средство представительства интересов отдельных групп общества. В этом случае действительно важные политические и управленческие решения, удовлетворяющие общественно значимым потребностям и интересам, блокируются в угоду интересам чиновничества, реализация государственной политики становится непоследовательной, что проявляется в перманентной смене национальных целей и приоритетов. Совокупность этих факторов, а также нормативная неурегулированность лоббизма в Украине порождает опасные метастазы [6] и создает реальные условия для трансформации лоббизма в элементарную коррупцию.

Более всего теневому лоббизму (граничащему с коррупцией) подвержен законотворческий процесс в сфере приватизации, финансирования, кредитования, осуществления банковских операций, лицензирования, распределения фондов и т.д. Проблема в том, что большинство политиков в Украине являются владельцами крупного бизнеса, который они прячут за оффшорными структурами. Поэтому они отстаивают интересы собственного бизнеса, а не отрасли. И это критическая разница между украинским. И классическим европейским лоббированием, где большой бизнес создает ассоциации, или спецструктуры, и эти структуры уже представляют бизнес в парламенте.

Так, если западные производители сельскохозяйственной продукции создают ассоциацию, то она финансируется самостоятельно и лоббирует интересы всей отрасли. В Украине владелец крупного бизнеса становится народным депутатом и начинает лоббировать преференции только для своей структуры – бюджетные ассигнования, различные налоговые льготы. Однако не всему сектору, а только себе, что фактически убивает за средства налогов конкуренцию в секторе. И в этом огромная разница между коррупцией и лоббированием: „в коррупции ты лоббируешь для себя, а в лоббировании ты лоббируешь для отрасли” [2].

Несмотря на то, что институционализация лоббизма на Западе прошла определенные этапы, случаи коррупционных скандалов и разоблачений фиксируются достаточно часто [4; 10; 12; 13]. Однако позитивный эффект от данного способа представительства интересов очевиден. Так, с одной стороны, лоббизм обеспечивает репрезентацию интересов большинства „заинтересованных групп”, предоставляя возможность быть услышанными в органах государственной власти даже небольшим общественным объединением, не обладающие значительными ресурсами и не имеют других возможностей влиять на власть. С другой – лоббизм обеспечивает органы власти информацией о различных социальных проблемах, предоставляет экспертные оценки по государственным проектам, разрабатываемых и помогает чиновникам и законодателям принимать общественно необходимые решения.

Технологии цивилизованного лоббирования можно условно свести к трем основным группам :

1. Технологии, предусматривающие своего рода „обмен” ресурсами, например, голосование политика по лоббируемому вопросу на его „популярность”, меры поддержки, способные обеспечить ему победу на следующих выборах. Реализация „обменных” технологий возможна при условии, если группу интересов составляют участники хорошо организованных и управляемых организаций (профсоюзы, общественные движения и общественные организации, политические партии, не представленные в парламенте, и т.д.). Это дает возможность „обменять” массовую поддержку на „правильное ” голосование .

2. Технологии публичного позиционирования, направленные на изменение идейных убеждений, а иногда и ценностных ориентаций лиц, принимающих решения. Использование указанных технологий предполагает публичность действия, наличие массовой аудитории, разнонаправленных групп давления или социальной поддержки и т.д.

3 . Технологии, которые обеспечивают доступ к процессу подготовки и принятия решений путем предоставления соответствующих аналитических и эмпирических материалов, необходимых документов, подготовки докладов, законопроектов и их публичной презентации. То есть использование соответствующих технологий позволяет рассматривать лоббизм как своеобразную помощь, оказываемая представителям законодательной ветви власти [8, с. 22].

Как правило, такой лоббизм является обоюдно выгодным, поэтому часто бывает успешным. Ведь политик минимизирует затраты, сохраняет свой статус участника политического процесса. Более того, лоббист предоставляет политику дополнительные ресурсы (доступ к процессу принятия решений и возможность вносить свои предложения по тем или иным вопросам к проектам актов законодательства). Как показывает опыт, самыми успешными лоббистами обычно, как правило, неправительственные общественные организации и аналитические

центры, которые помогают не только выяснить сущность проблемы, но и качественно презентовать полученные результаты и предложения.

Достичь такого рода взаимодействия между бизнесом, властью и структурами гражданского общества возможно только наряду с комплексным совершенствованием законодательства: необходимо легализовать лоббистскую деятельность, увязав ее с принятием системы нормативных правовых актов о депутатской (парламентской) этике и антикоррупционным законодательством, предусматривающими установление мер юридической ответственности.

При этом, следует отметить, что регулирование лоббизма и борьба с коррупцией – различные направления правового регулирования, которые лучше не связывать. Лоббизм сам по себе не порождает коррупцию. Поправление публичного интереса искушенными должностными лицами, служащими и лоббистами происходит не в связи с отсутствием закона о лоббизме. Преодоление коррупции – предмет законодательства о политических партиях, выборах, статусе органов и государственной службе. И если в рамках этого законодательства не удастся решить ее проблему, то в рамках регулирования лоббизма это сделать тем более не получится. Лоббизм – механизм выражения „частных” интересов в деятельности органов власти, и его регулирование подчиняется методологии реформы политической системы: развития свободы влияния на власть (провозглашение ее гарантий в соответствии с общественным запросом) [1, с. 139-140]. Если и связывать регулирование лоббизма и антикоррупционную реформу, то только для четкого определения следующей позиции: любые не противоправные контакты организаций с представителями органов власти в целях оглашения „частного” интереса не являются коррупцией; должностные лица и служащие не должны бояться вступать в контакты с представителями организаций в публичных интересах.

В Украине уже достаточно давно существует запрос на цивилизованный лоббизм. Поиск направлений легализации цивилизованного лоббизма интересует как представителей власти, бизнеса, так и представителей PR, GR, общественные организации и другие структуры гражданского общества. Периодически активизируя общественные дискуссии в виде семинаров, круглых столов, тренингов о деятельности профессиональных лоббистов, инициаторы легализации отмечают, что введение „правил игры” для лоббистов могло бы хотя бы частично решить проблему коррупции в Украине [11]. Так, по мнению главы контактной миссии антикоррупционной организации Transparency International А. Хмары, Украине необходим закон о лоббизме „с четким перечнем процедур, видов деятельности и людей, которые могут этим заниматься”. Однако главным препятствием для цивилизованного лоббизма А. Хмара считает монопольное влияние на государственную власть крупного капитала, который прибегает к коррупции как способа утверждения своей монополии. „Как может

Елена Гросфельд

развиваться цивилизованный лоббизм, когда западные инвесторы бегут из страны и одновременно стремительно обогащается семья одного из политиков, который возглавляет государство?» [11].

В тоже время многие эксперты придерживаются противоположного мнения в отношении принятия закона о лоббизме. Эксперт Института внешней политики при Дипломатической академии МИД Украины А. Палий сомневается в антикоррупционной составляющей, отмечая, что принятие закона о лоббизме – весьма сомнительная мера для предотвращения коррупции в стране. Ведь коррупционные явления провоцируют чрезмерная бюрократия и должностной произвол отдельных чиновников. „Вначале следует реформировать госслужбу, а после говорить о создании института лоббизма. Уменьшить коррупцию удастся только за счет легализации отдельных коррупционных схем”, – добавил эксперт [7]. В нынешних условиях лоббирование может превратиться в институт протекционизма. Лоббисты будут заботиться только о благосостоянии конкретных промышленных групп, поскольку отстаивать интересы общества им будет экономически невыгодно. „Непонятно, кто в существующих условиях будет заказчиком лоббирования реформ административной, судебной-правовой, пенсионной систем, отрасли ЖКХ” [7].

Подводя итоги вышесказанному, необходимо отметить следующее. Сложные экономические и политические условия жизни в модернизирующемся обществе способствуют формированию скрытых, нетранспарентных механизмов принятия политических и управленческих решений. Лоббизм в Украине напитан коррупционной практикой, которая заретушировала положительный смысл этого института. Поэтому институционализация цивилизованного лоббизма возможно не только путем установления позитивных процедур взаимодействия бизнеса и власти, но и посредством создания инфраструктуры контроля и ответственности в системе „бизнес – власть”.

Основными направлениями правового регулирования лоббизма являются мероприятия административной реформы: обеспечение прозрачности деятельности органов и равного доступа к информации, институционализация обсуждения публично-властных вопросов с широким участием общественности, формирование института независимой экспертизы публично-властных решений. При этом правовое регулирование лоббизма не может в полной мере противодействовать коррупции. Напротив, реализация антикоррупционных мер позволит наладить цивилизованное лоббирование.

Список использованной литературы

1. **Васильева С.** Правовой институт лоббизма в России : оценка законодательства и перспектив формирования / С. Васильева // Конституционное обозрение. – 2013. – №1 (92). – С. 136-148.
2. В Украине никогда не было грани между лоббизмом и коррупцией [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://newsradio.com.ua/rus/2013_03_28/V-Ukraine-nikогда-ne-bilo-grani-mezhdu-lobbizmom-i-korruptsiej-jekspert
3. **Золоторев В.** Украинский лоббизм – „западная” коррупция / В. Золоторев [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://news.finance.ua/ru/~2/0/all/2010/08/13/206257>.
4. **Кузнецова Е.** Евродепутатов взяли на взятках / Е. Кузнецова [Электронный ресурс]. – Режим доступа <http://www.kommersant.ru/Doc/1605468?>
5. Лоббизм по-украински: теневой и безмерный [Электронный ресурс]. – Режим доступа <http://www.igls.com.ua/analytics/3909/>.
6. Лобізм нахабніє [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://tyzhden.ua/Economics/21282>.
7. **Лянной И.** Совет да лоббизм / И. Лянной [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://lobbying.in.ua/content/sovet-da-lobbizm>.
8. **Недюха М.** Лобізм як соціально-політичний феномен: сутність і засоби впливу / М. Недюха, М. Федорін // Віче. – 2010. – №4.
9. **Павленко А.** Нет смысла говорить о лоббизме шепотом / А. Павленко [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.p-p.ua/ru/news/current_news/309.html
10. **Толстых П. А.** Лоббизм, закон и коррупция / П. А. Толстых [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.lobbying.ru/content/sections/articleid_1795_linkid_16.html.
11. Украинский бизнес хочет цивилизованного лоббизма [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.potencial.org.ua/ru/view/news/ukrainskiy-biznes-hoche-tsivilizovanogo-lobbizmu.html>.
12. **Chinhamo O.** Institutional Working Definition of Corruption / O. Chinhamo, G. Shumba // ACT Southern Africa Working Papers. – 2007. – № 1.
13. **Hall R.** Lobbying as Legislative Subsidy / R. Hall, A. Deardorff // American Political Science Review. – 2006. – Vol. 100. – № 1.