

Ірина Ворчакова, к. політ. н.

*Миколаївський національний університет
імені В. О. Сухомлинського, Україна*

ЛОБІЗМ В ПОЛІТИЦІ: СУТНІСТЬ ЯВИЩА ТА СПОСОБИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Iryna Vorchakova, PhD in Political Science

Mykolaiv V.O.Sukhomlynskyi National University, Ukraine

LOBBYING IN POLITICS: THE ESSENCE OF THE PHENOMENON AND MEANS OF ITS IMPLEMENTATION

The problem of lobbying is rising on the scientific and theoretical levels as an inseparable institution of a democratic political system. An attempt of complex and detailed generalization of paradigmatic approaches to lobbyism is made like to a socio-political phenomenon. The interdisciplinary temper of the study of lobbying activity as a communicative political phenomenon is considered. Research approaches to the institutionalization of lobbying is analyzed as one of the possible factors which can form more transparent and open public policy. The analogy of achievements of practical testing of lobbying activity in developed democratic countries is carried out. The reverse side of lobbying interests and its possible both positive and negative consequences are shown. The importance of further study of lobbyist practices at all levels of government is proved.

Keywords: lobbying, influence groups, lobbying interests, object of lobbying, democratic political system, lobbying methods.

Останнім часом наукове співтовариство, політикум, громадські активісти все частіше концентрують увагу на механізмах лобіювання інтересів в органах влади. Це пояснюється тим, що побудувати розвинуте громадянське суспільство неможливо без спроможності демократичного відкритого позиціонування та захисту своїх інтересів на державному рівні.

Проблема можливостей представляти політичні, економічні та соціальні інтереси в органах державної влади завжди була гостро актуальною для української політики. Особливо складною задачею залишається просування питань соціального характеру. Це обумовлено тим, що держава приділяє домінуючу увагу економічному розвитку і приймаючи політичні рішення віддає перевагу тим лобістським питанням, які захищають інтереси бізнесу.

Всі ці вищеперераховані причини дозволяють нам піднімати питання необхідності створення умов для формування цивілізованого лобізму в державі.

Посилена увага політологів до феномену лобізму обумовлена пошуками більш широкого залучення громадськості до політичної діяльності через унормовані можливості представляти їх інтереси в органах державної влади. І саме лобізм, на нашу думку, може стати тим інструментом, завдяки якому громадянське суспільство спроможне буде вирішувати питання, які раніше не представлялися за відсутності доступу до каналів зв'язку між громадськістю та владою.

Автор статті неодноразово у науковій літературі піднімала питання явища лобізму саме як політичного інституту. Зокрема, розглядалася тематика зарубіжної та національної специфіки технологій та механізмів лобіювання інтересів, робився компаративний аналіз наукових підходів до позитивних та негативних сторін цього явища, піднімалися проблеми інституціоналізації лобізму тощо. Ряд наукових праць був присвячений вузько специфічній проблематиці форм та методів лобіювання регіональних питань на загальнонаціональному рівні.

Враховуючи раніше апробовані авторські теоретичні доробки ставимо за мету в даній науковій статті зробити комплексне ґрунтовне наукове узагальнення парадигмальних підходів до явища лобізму як соціально-політичного феномену.

Окремі аспекти розвитку лобістської діяльності вивчають як вітчизняні науковці: І. Ворчакова¹, М. Газізов², В. Сумська³, О. Тарасенко⁴, Т. Телькінена⁵ тощо, так і закордонні вчені: К. М. Гольдштейн⁶, В. Грант⁷, Д. Иванов⁸, В. Леманн і Л. Бош⁹, К. Уолл¹⁰. На відміну від вітчизняних вчених, які в більшості своїй працюють над теоретичною базою предмету дослідження, роботи закордонних науковців мають більш прикладний характер. Наприклад, для того, щоб відповісти на фундаментальні питання про те, що визначає, коли і чому люди беруть участь в політиці і як організовані групи роблять спробу вплинути на законодавчий процес К. М. Гольдштейн у роботі «Групи інтересів, лобіювання та участь у Америці» розробляє та випробовує теорію того, як робиться тактичний вибір у низці кампаній. На прикладах впливу великого бізнесу на органи державної влади В. Грант доводить пріоритетну роль традиційних форм інсайдерської політики, поряд з новими формами протестної політики.

Сама дефініція лобізм може трактуватися виходячи з формалізованого чи неформалізованого підходу. Якщо науковці розглядають його як нормативно урегульований інститут, то лобізм найчастіше представляється як «діяльність фізичних осіб, у тому числі фізичних осіб–підприємців, їх об'єднань, консультативно-дорадчих органів, створених при органах державної влади або органах місцевого самоврядування, юридичних осіб та їх об'єднань, що здійснюється у спосіб, не заборонений законом, і спрямована на здійснення легального впливу на органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб під час прийняття (участі у прийнятті), внесення змін, скасування ними рішень, крім індивідуальних, з метою закріплення в них власних інтересів лобістів або інтересів третіх осіб»¹¹.

Якщо при інтерпретації вчені враховують всі прояви лобізму, як легальні, так і тіньові, то він може бути представлений як «будь-які спроби індивідів чи груп інтересів впливати на органи публічної влади з метою формування або здійснення державної політики для сприяння реалізації власних інтересів»¹².

Взагалі, лобізм, виходячи з його міждисциплінарного характеру може бути представлений у таких підходах:

- вплив на прийняття рішень за додаткову плату (професійний лобізм);
- захист прав і просування інтересів громад чи окремих соціальних груп (advocacy);
- технологія інформаційного впливу на прийняття політичних та законодавчих рішень (інформаційний лобізм)

¹ Ворчакова, І.Є. (2016). Лобізм як соціально-політичний феномен: теоретичні підходи. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Історія. Політологія. Збірник наукових праць*, 15, 179-185.

² Газізов, М.М. (2015). Адаптація досвіду з лобістської діяльності країн розвинутої демократії в Україні. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президенті України*, 2, 87-100.

³ Сумська, В.В. (2010). Теоретичні підходи до визначення поняття «лобіювання», 2. <http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVu_2010_2_26.pdf>.

⁴ Тарасенко, О. (2009). Механізми лобіювання регіональних інтересів. *Наукові записки [Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса]*, 44, 245-252.

⁵ Телькінена, Т.Е. (2014). Лобіювання громадських інтересів – альтернатива революції? (нотатки на полях публікацій західноєвропейських авторів останніх років). *Держава і право. Юридичні і політичні науки*, 64, 433-440.

⁶ Goldstein, K.M (1999). *Interest Groups, Lobbying and Participation in America*. Cambridge: Cambridge University Press.

⁷ Grant, W. (2004). *Pressure politics: the changing world of pressure groups*. Parliamentary affairs. New York, 1(57), 408-419.

⁸ Иванов, Д. (2010). *Лобизмът – съгласуване на интересите*. София: Парадокс–София.

⁹ Lehmann, W., Bosch, L. (2003). *Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices*. Working Paper / *Constitutional Affairs Series*. Luxembourg: European Parliament.

¹⁰ Woll, C. (2011). *Le Lobbying à rebours: L'influence du politique sur la stratégie des grandes entreprises*. Paris: Presses de Sciences Po.

¹¹ Сумська, В.В. (2010). Теоретичні підходи до визначення поняття «лобіювання», 2. <http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVu_2010_2_26.pdf>.

¹² Тарасенко, О. (2009). Механізми лобіювання регіональних інтересів. *Наукові записки [Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса]*, 44, 246.

• політичне переконання (political persuasion). В процесі професійної політичної комунікації переконувати представників влади звернути увагу і вирішити ту чи іншу проблему державного чи вузько корпоративного значення;

- механізм впливу на органи влади з метою прийняття цільових рішень;
- легальна/тіньова та публічна/закрита практика тиску на державні структури влади.

Виходячи з вище представлених конотацій лобізму, лобістську діяльність можна інтерпретувати як «взаємодію окремих осіб або представників юридичних осіб з державними органами влади, безпосередньою метою яких є здійснення впливу на розробку та ухвалення рішень на свою користь, або в інтересах конкретного клієнта»¹.

Аналіз проявів лобізму в суспільстві неможливий без урахування певних структурних факторів – це суб'єкта, об'єкта, предмета, методів та функцій лобіювання.

Суб'єктом лобізму може бути особа, яка знає як впливати на прийняття владних рішень чи, якщо мова йде про цивілізований лобізм, то це професіонал, який унормовано, прозоро вирішує інтереси клієнта на владному рівні. В будь-якому разі, лобісти працюють за матеріальну винагороду. Крім того до суб'єктів лобізму часто відносять лобістські фірми чи піар-агенства.

Професійний лобіст – це не тільки людина, яка має канали виходу до представників влади, але й знає механізми просунення того чи іншого інтересу. Отримаючи завдання від замовника, він спочатку вивчає весь спектр проблем, які стосуються вирішення необхідного питання, а вже потім пропонує оптимальну модель впливу на об'єкт лобіювання.

Лобіст чітко формулює проблему і розуміє з якими ініціативами і в який орган державної влади звертатися.

Як зазначає Є. Тихомирова «лобістам потрібні не тільки знайомство з посадовими особами, а й досконале знання державного механізму, законодавчого процесу, державної політики й процесів формування суспільної думки»².

Більшість олігархічних структур в Україні займаються самолобіюванням, витрачаючи на це значно більше коштів і часу, ніж якби вони мали можливість звернутися до професіоналів, які б за менші витрати максимально грамотними шляхами допомогли отримати позитивний і швидкий результат. Тому у вітчизняних комерційних кампаніях все частіше з'являються посади GR-менеджерів, які хоч і не мають можливостей законним шляхом впливати на прийняття рішень на владному рівні, але пропонують варіації виходу на державних чиновників і відповідають за налагодження продуктивних зв'язків кампанії з представниками органів державної влади. По аналогії за часів Радянського Союзу керівництво КПРС відстоювало і приймало державні рішення, які прямо перетиналися з їх особистими інтересами. Сьогодні ситуація мало змінилася, виходячи з того, що представники вищого законодавчого органу України в більшості своїй є олігархами, які володіють монополіями на бізнес-корпорації і відповідно в парламенті відстоюють тільки ті економічні інтереси, які не суперечать їх протекціоністській політиці чи корисні для їх власного бізнесу.

Предметом лобізму є інтереси замовника, які представляє лобіст у владних структурах з метою їх вирішення.

До функцій лобізму як цивілізованої діяльності можна віднести головні з них:

- упередження корупції;
- налагодження соціального діалогу між владою та громадянським суспільством;
- забезпечення прозорості прийняття державних рішень;
- сприяння здоровій політичній конкуренції;
- надання можливості громадянам брати опосередковану участь у прийнятті правових і політичних рішень;
- задоволення суспільних, а не вузько корпоративних інтересів.

На даному етапі розвитку вітчизняної політичної науки найбільш дискусійним залишається проблема інституціоналізації лобізму. В контексті нашого предмету дослідження доречно поставити питання: чи призведе узаконення лобістської діяльності до формування більш прозорої та відкритої публічної політики?

¹ Иванов, Д (2010). *Лобизмът – съгласуване на интересите*. София: Парадокс–София, 122.

² Тихомирова, Є.Б. (2015). Government relations і лобізм: спроба порівняльного аналізу. *Політикус*, 1, 18.

Як показує державна конституційно-правова практика прийняття закону ще не є гарантією вирішення проблеми. Відповідно і тільки прийняття нормативного акту про лобістську діяльність в Україні не вирішить питання відкритості та цивілізованості даного політичного явища. Тут доречно пригадати думку М. Газізова, що «правове регулювання лобіювання слід розглядати лише як один з напрямів інституціоналізації лобіювання. Цей процес повинен супроводжуватися, насамперед, позитивним впливом на правосвідомість громадян з метою підвищення їх громадянської активності, а також утвердження того факту, що лобіювання, за умови його правового регулювання, може ефективно артикулювати й відстоювати законні інтереси громадян та їх об'єднань у процесі правотворчої діяльності. Легітимації лобістської діяльності в очах громадськості буде сприяти широка інформаційно-роз'яснювальна кампанія в засобах масової інформації, у ході якої будуть висвітлюватися не тільки переваги легалізованого лобіювання з погляду теорії, а й конкретні приклади успішної практичної діяльності вітчизняних і зарубіжних лобістів»¹.

Дійсно, в будь-якій розвиненій демократичній країні засоби масової інформації є авангардом розвитку комунікаційної системи і впливають на становлення політико-правової культури суспільства. Відповідно в лобістській діяльності для засобів масової інформації повинна відводитись особлива роль. Вони мають виконувати не тільки функцію інформатора, а й, що головне, формувати у громадськості правильне уявлення про лобістську складову в політичній практиці. А відтак, їх просвітницька діяльність повинна бути спрямована не тільки на виявлення корупційних схем нецивілізованого лобізму, а й популяризацію позитивних факторів інституціоналізації лобізму.

Створюючи платформу для розвитку лобізму в Україні ми повинні врахувати досвід країн, які вже пройшли процес законодавчого оформлення цього явища.

Відомо, що найуспішніший досвід практичної апробації лобізму мають США. Позитивні результати, отримані цією країною після інституціоналізації лобізму обумовлені не тільки тим, що вони є піонером в узаконенні цього явища, але й тому що вони достатньо серйозно ставляться до його розвитку на загальнодержавному та регіональному рівнях.

На підтвердження вищезазначеного можна навести приклад дій Б. Обама щодо підвищення стандартів лобіювання, одразу ж на другий день після його інавгурації. Він видав три меморандуми та два виконавчих укази з цього питання. Ключовим серед них є Виконавчий указ «Етичні зобов'язання персоналу виконавчої влади» від 21 січня 2009 р. № 13490 (Ethics Commitments by Executive Branch Personnel), яким чітко регламентовано процедуру «обертаючих дверей» (revolving door). Її зміст полягає у визначенні порядку призначень на посади в урядові установи та відомства колишніх лобістів, а також у закріпленні низки обмежень під час виконання цими особами посадових повноважень та упередженні урядових службовців від здійснення лобіювання після припинення ними своїх службових обов'язків².

Не дивлячись на беззаперечну цивілізовану практику американського лобізму, ми вважаємо за доцільне погодитися з гіпотезою вченої Т. Е. Телькіної, що для укорінення інституціоналізованого лобізму найкориснішим для ментальної рецепції в Україні є досвід країн романо-германської культурно-правової традиції. Зокрема, науковиця зазначає, що «зادля формування у громадян довіри до практик лобіювання обов'язково слід запровадити на інституціональному рівні незалежний контроль за дотриманням вищими державними посадовими особами фінансової транспарентності та запровадження кримінальної відповідальності за її порушення (зокрема, за надання неправдивої інформації у декларації). Вельми корисним, при цьому, буде вивчення та використання, наприклад, досвіду Франції, де спочатку діяла Комісія з фінансової транспарентності громадського життя, а у жовтні 2013 р. було прийнято закон (набув чинності після підписання 29 березня 2014 р. прем'єр-міністром відповідного декрету) про її заміну Вищим адміністративним органом з транспарентності громадського життя (HATVP). Під юрисдикцію нової Комісії, що контролює достовірність декларацій (одна – про фінансовий стан, друга – про інтереси та діяльність) вищих посадовців Франції, підпадають 9 тисяч осіб: міністри, члени парламенту

¹ Газізов, М.М. (2015). Адаптація досвіду з лобістської діяльності країн розвиненої демократії в Україні. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президенті України*, 2, 99.

² Федоренко, В. (2010). Запровадження інституту лобіювання в Україні: законодавчі та державно-управлінські аспекти. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*, 1, 209-210.

як національного так і європейського, мери великих міст, високі посадові особи компаній, частина активів яких знаходиться у державній власності»¹. Самі ж французькі дослідники неоднозначно ставляться до процесу лобіювання.

Відома французька вчена у означеній галузі наукових досліджень Корнелія Уол поставила під сумнів потужність корпоративного лобіювання у Франції. У роботі «Зворотній відлік лобіювання: вплив політики на стратегію великих компаній»² описала успіхи, межі та реальний вплив приватного сектора на державну політику. На прикладі американських та європейських «гігантів» цивільної авіації або телекомунікацій вона показала зворотній бік лобістської діяльності. Довела, що ці компанії, на превеликий жаль, адаптувалися до політичного курсу і закінчили підтримувати та лобіювати ліберальні цінності, ризикуючи поставити під загрозу їх панівну позицію на національних ринках, зробили свій вибір відповідно до інституційного контексту та національної політики не на користь загальних інтересів, а на користь політичним та адміністративно відповідальним особам.

Таким чином, враховуючи вище обґрунтоване приходимо до наступних висновків. Лобізм, як невід’ємний елемент будь-якої соціально-політичної системи, в Україні може стати комплементарним демократичним політичним інститутом. Однак він завжди буде існувати незалежно від рівня політико-правової культури владних відносин. Потрібно розуміти, що сама лише формалізація лобізму фундаментально не змінить ставлення до цього процесу. Поки не буде усвідомлення і розуміння необхідності побудови цивілізованого політичного діалогу між всіма гілками влади, неможливо створити ефективне функціонування груп впливу на рівні громадянського суспільства.

На науково-теоретичному рівні вітчизняними вченими часто робиться компаративний аналіз позитивного досвіду США та західних країн, отриманого в результаті унормування лобістської діяльності. І в даній статті згадувалися деякі аспекти практики і принципів законодавчого регулювання, які довели свою ефективність. Однак, акцент робився не на рівні законодавчого змісту, а на самому ставленні політикуму до процесу лобіювання. І саме цей фактор може бути врахований Україною при подальшій інкорпорації лобізму як політичного інституту в політико-правову систему держави.

При подальших наукових розвідках лобізму як політичного інституту важливо не тільки розглядати доцільність чи недоцільність його інституційного оформлення в Україні, а що найголовніше, прорахувати можливі зворотні (негативні) наслідки від цього процесу. Тому що, як показує законодавча практика в Україні, прийняття правового акту не є прямим закликком до його виконання. В «Законі про лобіювання» повинні бути чітко прописані механізми покарання за його порушення, інакше це може призвести до проявів так званого квазілегітимного лобіювання і як наслідок до розвитку тіньового лобізму.

References:

1. Vorchakova, I. Ye. (2016). Lobizm yak sotsial'no-politychnyy fenomen: teoretychni pidkhody [Lobbyism as a socio-political phenomenon: theoretical approaches]. *Visnyk Mariupolskoho derzhavnoho universytetu. Seriya: Istoriya. Politolohiya. Zbirnyk naukovykh prats* [Bulletin of the Mariupol State University. Series: History. Politology. Collection of scientific works], no. 15, 179-185 [in Ukrainian].
2. Hazizov, M.M. (2015). Adaptatsiya dosvidu z lobist-s'koyi diyal'nosti krayin rozvynenoyi demokratiyi v Ukrayini [Adaptation of experience with lobbying activities of developed democracies in Ukraine]. *Zbirnyk naukovykh prats' Natsional'noyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezydentovi Ukrayiny* [Collection of scientific works of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine], no. 2, 87-100 [in Ukrainian].
3. Yvanov, D. (2010). *Lobyzm – shlasuvane na ynteresyete* [Lobism – reconciliation of interests]. Sofia: Paradoks–Sofyya [in Bulgarian].
4. Sums'a, V.V. (2010). Teoretychni pidkhody do vyznachennya ponyattya «lobiyuvannya» [Theoretical approaches to the definition of «lobbying»], 2. <http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2010_2_26.pdf> [in Ukrainian].

¹ Телькінена, Т.Е. (2014). Лобіювання громадських інтересів – альтернатива революції? (нотатки на полях публікацій західноєвропейських авторів останніх років). *Держава і право. Юридичні і політичні науки*, 64, 438-439.

² Woll, C. (2011). *Le Lobbying à rebours: L'influence du politique sur la stratégie des grandes entreprises*. Paris: Presses de Sciences Po.

5. Tarasenko, O. (2009). Mekhanizmy lobiyuvannya rehional'nykh interesiv [Mechanisms of lobbying for regional interests]. *Naukovi zapysky Instytutu politychnykh i etnonatsionalnykh doslidzhen im. I. F. Kurasa* [Scientific notes of the Institute of Political and Ethnonational Studies named after I. F. Kuras], no. 44, 245-252 [in Ukrainian].
6. Tyelkinyena, T.E. (2014). Lobiyuvannya hromadskykh interesiv – alternatyva revolyutsiyi? (notatky na polyakh publikatsiy zakhidnoyevropeys'kykh avtoriv ostannikh rokiv) [Lobbying for public interests is an alternative to the revolution? (notes on the fields of publications of Western European authors of recent years)]. *Derzhava i pravo. Yurydychni i politychni nauky* [State and Law. Legal and political sciences], no. 64, 433-440. [in Ukrainian].
7. Tykhomyrova, Ye.B. (2015). Government relations i lobizm: sproba porivnyalnoho analizu [Government relations and lobbyism: an attempt of comparative analysis]. *Politykus* [Politician], no. 1, 15-18 [in Ukrainian].
8. Fedorenko, V. (2010). Zaprovadzhennya instytutu lobiyuvannya v Ukrayini: zakonodavchi ta derzhavno-upravlins'ki aspekty [Introduction of the Institute of Lobbying in Ukraine: legislative and state-management aspects]. *Visnyk Natsionalnoyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezydentovi Ukrayiny* [Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine], no. 1, 205-213 [in Ukrainian].
9. Goldstein, K.M (1999). *Interest Groups, Lobbying and Participation in America*. Cambridge: Cambridge University Press [in English].
10. Grant, W. (2004). Pressure politics: the changing world of pressure groups. *Parliamentary affairs*. New York, 1(57), 408-419 [in English].
11. Lehmann, W., Bosch, L. (2003). Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices. *Working Paper / Constitutional Affairs Series*. Luxembourg: European Parliament [in English].
12. Woll, C. (2011). *Le Lobbying à rebours: L'influence du politique sur la stratégie des grandes entreprises* [The Lobbying Countdown: The influence of politics on the strategy of large companies]. Paris: Presses de Sciences Po [in French].