

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 22.12.2016 № 1604)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



Дніпровський державний
аграрно-економічний
університет

ДКС Центр
Видавництво ТОВ «ДКС-центр»

Державне управління: удосконалення та розвиток № 9, 2017

УДК 351.88: 32.019.51

О. А. Онищенко,

канд. наук з держ. упр., доцент, доцент кафедри підприємництва, менеджменту організацій та логістики,

Запорізький національний університет, м. Запоріжжя

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕГУЛЮВАННЯ ЛОБІСТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ІНСТРУМЕНТУ КОРПОРАТИВНОЇ ВЛАДИ ТРАНСНАЦІОНАЛЬНИХ КОРПОРАЦІЙ

О. А. Onyshchenko,

*PhD in Public Administration, Assistant Professor at the Department of Entrepreneurship, Management of Organizations and Logistics,
Zaporizhzhia National University*

LEGAL AND POLITICAL ISSUES ON LOBBYING AS A TOOL OF CORPORATE POWER OF TRANSNATIONAL CORPORATIONS

Актуальність досліджуваної проблеми визначається необхідністю міжнародного та національного регулювання застосування технологій інформаційного та політичного впливу наднаціональних структур на незалежні держави, що є побічним ефектом сучасних глобалізаційних процесів. Предметом дослідження є лобістська діяльність як форма та механізм представництва інтересів транснаціональних корпорацій. Мета – вивчення особливостей застосування та регулювання лобізму. Базовими принципами дослідження виступають історичний, системний та порівняльний методи, використані інституціональний та структурно-функціональний підходи. Наукова та практична значущість роботи полягає в дослідженні лобістської діяльності ТНК як засобу нівелювання державного суверенітету та аналізі можливих негативних наслідків лобіювання інтересів ТНК для національних економік окремих країн світу. Як висновок наводиться необхідність чіткої законодавчої регуляції лобістської діяльності на національному та міжнародному рівнях. На практиці це сприятиме адаптації лобізму до специфічних політичних та соціально-економічних умов країн застосування з метою захисту національних інтересів незалежних держав.

The relevance of the research is determined by the need of international and national regulation of the use of information and political influence technologies by supranational structures regarding independent states, which is a side effect of current globalization processes. The subject of the research is lobbying as a form and the mechanism of representation of transnational corporations' interests. The paper objective is the studying of the peculiar properties of application and regulation of lobbying. The basic principles of the research are historical, systematic and comparative methods, institutional and structural-functional approaches have been used. The scientific and practical significance of the work is to investigate the lobbying activities of transnational corporations as a means of diminution of the state sovereignty and the analysis of the possible negative consequences of lobbying for the

national economies of certain countries. As a conclusion the urgent need for a clear legal regulation of lobbying activities at the national and international levels is demonstrated. In practice, this will support adaptation of lobbying to the countries' specific political and socio-economic conditions in order to protect the national interests of the independent states.

Ключові слова: глобалізація, транснаціональні корпорації, незалежні держави, інформаційний вплив, правове врегулювання, лобізм, лобістська діяльність.

Key words: globalization, transnational corporations, independent states, information influence, legal regulation, lobbyism, lobbying.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Сучасний стан міжнародних взаємовідносин відзначається розвитком глобалізаційних процесів й стрімкою інтеграцією світових ринків та регіональних економік. В процесі глобалізації та взаємної інтеграції відбувається розмивання державних кордонів та змінення характеру взаємовідносин між суб'єктами світової політики, знижується роль традиційних акторів на фоні виникнення нових форм наднаціональних структур. У зв'язку з цим, явище глобалізації є предметом численних досліджень і основною причиною як позитивних, так і негативних наслідків для розвитку світового співтовариства. Особливу роль в цих процесах відіграють транснаціональні корпорації (ТНК), які все частіше проявляють себе активними суб'єктами глобальної дипломатії.

Одним з побічних ефектів процесу глобалізації, інтеграції та уніфікації міжнародно-правових норм та правил є застосування різноманітних технологій інформаційного та політичного впливу, зокрема – лобізму – по відношенню до окремих суб'єктів міжнародних взаємовідносин з боку наднаціональних структур – транснаціональних корпорацій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Діяльність ТНК, її вплив на міжнародну політику та економічний розвиток тривалий час є об'єктом дискусій в дипломатичних та політичних колах, економічному та науковому середовищі. Вивчаючи причини та наслідки глобальної економічної та політичної діяльності ТНК, вітчизняні та зарубіжні дослідники зауважують позитивні та негативні її прояви.

Серед вітчизняних дослідників, які заклали основи для подальшого наукового аналізу та вивчення діяльності ТНК, необхідно відзначити В. Рокочу, О. Плотнікова, В. Новицького, які в своїх працях дослідили теоретичні основи виникнення і становлення транснаціонального капіталу, механізм функціонування ТНК і вплив їх діяльності на світову економіку. Козак Ю. Г., Якубовський С. О., Логвінова Н. С. досліджують комплекс питань щодо розвитку теорії ТНК, особливостей їх міжнародної господарської діяльності та основ міжнародно-правового регулювання. Руденко Л.В. на основі сучасної методології міжнародної економіки розглядає питання еволюції організаційних структур ТНК, формування і реалізації стратегій діяльності ТНК, внутрішні механізми функціонування та управління, взаємодію з національними економіками й міжнародними організаціями. Окремим питанням діяльності ТНК присвячують свої дослідження науковці різних країн близького та дальнього зарубіжжя: Градобітова Л.Д. та Ісаченко Т.М. розкривають риси сучасного світового економічного розвитку, важливою особливістю якого є інтернаціоналізація виробництва, Р. Фостер та О.Рід досліджують процеси злиттів і поглинань. Питанням лобізму як інструменту корпоративної влади в діяльності ТНК присвячені роботи Н.Г. Зяблюка, С.С. Костяєва, Л.Є Іллічової, Л.В. Сморгунова, В.І. Бикова, Л.Н. Галенської, Г. Алмонда, А. Бентлі, Р. Солсбері та інших.

Однак, необхідно зауважити, що незважаючи на значні досягнення останніх років з дослідження питань діяльності ТНК та їх впливу на міжнародні політичні та економічні процеси, питання механізмів та інструментів зазначеного впливу – зокрема, і лобізму – досліджено недостатньо та потребує більшого всебічного аналізу з огляду на його актуальність, в тому числі й в умовах сучасного стану економічного розвитку України, що і обумовлює необхідність проведення даного наукового дослідження.

Формулювання цілей (мети) статті. Метою наукової статті є дослідження технології лобізму як інструменту корпоративної влади в діяльності ТНК, особливості його застосування та наслідків в окремих регіонах світу, а також доведення та обґрунтування необхідності законодавчого регулювання лобістської діяльності ТНК на внутрішньодержавному рівні. Для досягнення поставленої мети було вирішено такі основні завдання: проаналізовані основні концептуальні підходи до визначення понять «лобізм» та «лобіювання», визначено природу діяльності ТНК в системі міжнародних політичних та економічних відносин с точки зору корпоративного підходу, розглянуто еволюцію механізму інформаційного політичного впливу – лобізму, як засобу впливу на інститути влади, розглянуті правові питання регулювання технології лобізму, зокрема зарубіжний досвід правового регулювання на прикладі окремих країн, обґрунтовано доцільність правового регулювання лобізму.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. Однією з характерних ознак процесу глобалізації як об'єктивного явища міжнародних взаємовідносин, який з більшою або меншою інтенсивністю триває на протязі всієї історії людства, є поступове зниження повноважень держав як головного і єдиного абсолютно суверенного актора на міжнародній арені на фоні зростання конкурентного впливу на них з боку наднаціональних структур, зокрема – транснаціональних корпорацій.

З одного боку, не можна не визнати рушійну міць наднаціональних структур та їх роль в процесі постійного накопичення капіталу в світових масштабах; з іншого – необхідно відзначити, що наслідком діяльності ТНК є концентрація глобальної влади та капіталу, міжнародний поділ праці між центром і периферією, де капітал організовує працю периферії через авторитарні форми, структурна деградація національних економік, становлення пріоритету економічних відносин над соціальними та інше.

Таким чином, скорочуються можливості національних урядів по контролю за внутрішньополітичною ситуацією і управлінням нею. Більше того, окремі держави, перебуваючи під дедалі більшим впливом транснаціональних корпорацій на світовому ринку, можуть втрачати контроль над національною економікою.

На зовнішньому ринку держави і ТНК є суб'єктами економічної дипломатії. Вони володіють і користуються інструментами впливу на національні уряди, які потрапляють в зону їх інтересів, і виступають ключовими гравцями лобювання зовнішньополітичних і зовнішньоекономічних питань [5, с. 66-74].

В результаті, вказані суб'єкти отримують можливість впливати на процедуру прийняття рішення компетентними органами національного уряду, відповідно до власної задалегідь поставленої мети. Для цього використовують не тільки традиційні політичні та економічні механізми, а й діють менш помітно – в коридорах влади. Найбільш поширеною та дієвою формою впливу на органи влади є лобювання.

Лобювання (лобі, лобізм) – комплекс різноманітних прийомів та методів (прямих і непрямих) впливу на владні (в основному) структури з метою досягнення певної мети. Інше визначення лобізму – здійснювана на професійній основі спроба вплинути на національний уряд, парламент або адміністрацію, регіональний або місцеве уряд, інший державний орган з будь-якого питання, яке належить до його компетенції, або консультування тих, хто бажає надати такий вплив [1, с. 54-73].

Лобізм є, по суті, угодою між зацікавленими групами та офіційними особами. Її результат сприятливий для обох сторін: перші розширюють свій вплив і закріплюються на загальному економічному просторі, другі отримують кваліфіковану технічну підтримку, а також ексклюзивну інформацію, підвищуючи тим самим свій рейтинг як компетентних і зацікавлених фахівців.

Технологія лобізму має досить складну структуру, в яку включені не тільки традиційні заходи інформаційного впливу, але і ряд дій, суб'єктів, які забезпечують такий інформаційний вплив: технічні (іміджмейкери, психологи) та спеціалізовані (політологи, соціологи) служби, незалежні експерти, координатори; наявність власної кон'юнктурної печатної продукції, інформаційних банків даних та інше [1, с. 54-73].

Лобістська діяльність транснаціональних компаній реалізується на операційних площадках трьох основних типів:

1) Глобальна площадка, в межах якої проводяться заходи з досягнення домовленостей по розділу ринків збуту продукції, розподілу виробничих потужностей, M&A-політикою тощо.

2) Площадки розвинених капіталістичних держав із стабільною соціально-політичною системою. Найбільш принципове значення для транснаціональних компаній мають США, Японія, «старі» члени ЄС. «Другим ешеленом» виступає Канада, країни Північної Європи. Разом з тим особливості вибору базових майданчиків безпосередньо пов'язані зі специфікою самих компаній.

3) Площадки держав, в яких спостерігається динамічний розвиток економіки та соціально-політичної структури: країни БРИКС і «нові європейці» для продуктових компаній. А також: Африка, Латинська Америка, Близький Схід та ін. – для видобувних компаній, в залежності від географії та типу копалин і структури їх переробки [3, с.133-134].

Методи та механізми лобістської діяльності ТНК різняться на вказаних площадках, відповідно до специфіки кожної з них. Так, в межах глобальної площадки, механізмом досягнення домовленостей слугує активна участь ТНК у відповідних міжнародних неурядових організаціях та представництво в закритих клубах. Стосовно ж держав, які стали мішенню ТНК, мова йде про безпосередній вплив (в першу чергу інформаційно-психологічний) на національні еліти, представників влади та суспільство незалежної країни.

Іноземний вплив на представників еліти держави здійснюється різними засобами, наприклад: шляхом вибудовування економічної залежності або надання певних неформальних привілеїв (участь в різного роду міжнародних елітарних клубах, можливість зберігати гроші в західних банках та інше). Не менш важливою умовою зовнішнього лобювання в країні-мішені є й інформаційно-психологічний вплив на її громадян, що також є обов'язковою умовою просування інтересів ТНК. Для цього використовуються різні соціальні і політичні технології, у першу чергу, через засоби масової інформації та представників національної еліти.

В цих умовах актуальними стають механізми міжнародного і національного права, які дозволяють протистояти «агресивному» просуванню інтересів ТНК. Одним з найважливіших механізмів повинен стати правовий, тобто законодавчо врегульований механізм лобювання інтересів транснаціональних корпорацій. Правове регулювання лобізму передбачає законодавче встановлення певного порядку лобістської діяльності, що включає регламентацію наступних її аспектів:

- політико-правовий статус лобістів;
- форми і методи взаємодії лобістів з представниками органів державної влади;
- правила реєстрації та надання звітів про лобістську діяльність.

Метою правового регулювання лобістської діяльності повинне стати:

- забезпечення гласності та відкритості політико-адміністративних процесів;
- обмеження непропорційного впливу окремих груп інтересів на політико-адміністративний процес;
- розширення кола активних учасників прийняття і здійснення політико-адміністративних рішень;
- припинення неконвенційних методів впливу на політико-адміністративний процес (корупції, блату, кумівства та ін.);
- створення механізмів політико-адміністративного та громадського контролю над процесами взаємодії органів державної влади та представників партикулярних інтересів в ході вироблення та реалізації державної політики [4, с.169-170].

Цікаво, що в ряді західних країн лобізм законодавчо закріплений і, навіть, більше того, є однією з ланок законодавчого процесу.

Сьогодні виділяються дві моделі правового регулювання лобізму: англосаксонська та континентальна. Англосаксонська модель (США, Канада) припускає обов'язкову державну реєстрацію лобістських організацій і визначення допустимих рамок діяльності так званих «груп інтересів».

Континентальна модель (Німеччина, Італія) передбачає, що «групи інтересів» можуть впливати на державні органи влади за допомогою офіційної участі в роботі спеціально створених при даних органах влади дорадчих структур.

Основним актом, що регулює лобістську діяльність в Німеччині, вважається Положення про реєстрацію союзів і їх представників. Основними нормами цього документа передбачено ведення Президентом Бундестагу списків всіх союзів; вислуховування представників спілок за умови реєстрації їх у списках у Президента Бундестагу; можливість отримання перепустки до будинку Бундестагу при повідомленні необхідних відомостей для реєстрації в списках; щорічна публікація списків спілок в «Федеральному списку» [7, с. 784-785].

Найбільш цікавий досвід державного регулювання лобістської діяльності в США, де даний інститут до певної міри є частиною демократичного процесу, а механізм правового регулювання є найбільш опрацьованим. Закон про регулювання лобізму, згідно з яким організація (або фізична особа), яка вживає тиск на Конгрес США, зобов'язана була реєструвати своїх лобістів у секретаря Сенату і у клерка Палати представників, діяв у США з 1946 року. Закон не обмежував розмір фінансових засобів використовуваних на лобістську діяльність [6, с. 56].

3 січня 1996 року в США вступив у дію інший закон «Про розкриття лобістської діяльності», який проголосив необхідність більшої відкритості зусиль, здійснюваних платними лобістами для впливу на дії посадових осіб законодавчої або виконавчої гілок федерального уряду, давши при цьому народу США повну можливість здійснювати його конституційне право звертатися з петиціями, надавати інформацію та вільно висловлювати свою думку уряду.

У 2007 році питання лобізму піддалося ще більшому законодавчому врегулюванню із прийняттям Закону під назвою «Акт 2007 року про чесне керівництво та відкритий уряд», згідно з яким, до Сенату щоквартально надаються відомості про клієнтів та суми гонорарів лобістів, представникам законодавчої та виконавчої влади США забороняється отримувати будь-які подарунки, послуги та оплату від лобістів або іноземних представників, а також створюється загальнодоступна база даних на «іноземних агентів» [2, с.72-80].

Аналіз суспільно-політичної та економічної ситуації на протязі останніх років на території України свідчить про активізацію діяльності транснаціональних корпорацій в державі. Так, одна з найвпливовіших в світі ТНК – американська корпорація Monsanto – найбільша в світі компанія з виробництва ГМО-насіння і засновник ГМО-індустрії ще з 2013 року здійснює активну діяльність в Україні. Компанією запущена програма під назвою «Зернова житниця майбутнього» для підтримки ініціатив сільських громад. У 2014 році переможцями програми стали 6 соціальних проєктів для сільських громад Вінницької, Житомирської, Львівської, Сумської, Харківської та Черкаської областей. З 2015 р. почалася реалізація 5 проєктів у Житомирській, Запорізькій, Рівненській та Черкаській областях [9].

Сьогодні в Україні діє мораторій на реалізацію земель сільськогосподарського призначення. Але все частіше на окремих політичних площадках постає питання щодо його зняття. Питання скасування мораторію на реалізацію сільгоспземель має широкий публічний резонанс. Його скасування може призвести до масової закупівлі земель іноземними інвесторами, зокрема ТНК, які неодноразово виказували відповідні бажання.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Аналіз застосування технології лобізму як інструменту корпоративної влади транснаціональних корпорацій дозволяє зробити наступні висновки:

1. Глобалізаційним процесам протистояти не можна, адже вони є об'єктивним проявом реального розвитку міжнародних взаємовідносин та тривають на протязі всієї історії людства. Аналіз сучасної діяльності ТНК та її наслідків дозволяє зробити висновок про необхідність зміни глобалізаційної моделі світового розвитку на основі переходу від існування глобальної колоніальної системи до створення антиімперіалістичної, антикапіталістичної та деколоніальної системи мироустрою, відкритої для різноманітності інституціональних форм соціалізації влади.

2. Головну роль в процесі глобалізації світу відіграють наднаціональні структури – транснаціональні корпорації, які поступово переймають повноваження незалежних держав, як головних акторів на міжнародній арені.

3. Використовуючи різноманітні механізми політичного та економічного (переважно) впливу, транснаціональні корпорації все частіше визначають зовнішній та внутрішній політичний курс окремих держав, які поступово втрачають національний контроль за розвитком ТНК.

4. Одним з основних інструментів корпоративної влади транснаціональних корпорацій по відношенню до національних держав – є лобізм.

5. З метою захисту національних інтересів, незалежні держави повинні максимально чітко законодавчо врегулювати лобістську діяльність, зокрема і за участі іноземних агентів.

6. Прямими заборонами іноземний лобізм припинити не можна, відповідно, необхідно максимально адаптувати його до специфічних політичних та соціально-економічних місцевих умов, використовуючи його переваги та згладжуючи можливий негативний вплив на національну економіку із метою розвитку країни і зростання багатства суспільства, що сприяє формуванню ефективної структури економіки країни.

В Україні вже зроблені перші кроки з правового врегулювання та контролю за лобістською діяльністю – проєкт Закону України «Про лобізм» зареєстрований у Верховній Раді України 20.09.2016 р. [8], відповідно до якого, під лобізмом в Україні розуміється «професійна діяльність суб'єкта лобізму, спрямована на просування законів, інших нормативно-правових актів, їх проєктів під час процесу розробки, прийняття, скасування або зміни їх органами державної влади України, органами місцевого самоврядування України, іншими суб'єктами владних повноважень України, їх посадовими та службовими особами, депутатами усіх рівнів; представництво та захист інтересів замовника послуг з лобізму». Згідно із положеннями проєкту, лобізм в Україні здійснюється на принципах верховенства права, законності, прозорості та відкритості, доброчесності, добровільності та рівності. А в повноваження Міністерства юстиції України входить ведення Єдиного реєстру лобістів України, який є відкритим, доступним та безоплатним.

Тим не менш, вбачається необхідним прийняття подальших кроків щодо здійснення заходів зі вступу вказаного Закону в силу, а також правове врегулювання питання лобістської діяльності за участю іноземних агентів.

Література.

1. Агапов И.О. Лоббирование в Великобритании: история развития и проблемы регулирования // Genesis: исторические исследования. – 2016. – №1. – С. 54-73.

2. Белоусов А.Б. Современная практика лоббизма в США // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук, 2013. – Вып.№ 2/13. – С.69-85.
3. Колупаева Ю.В. Лоббирование интересов транснациональных корпораций в Евросоюзе // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена – 2013 – № 161. – С. 133-138.
4. Онищенко О.А. Лобіювання як технологія інформаційного впливу в міжнародних правовідносинах // Держава та регіони. Серія: Право. – 2013. – № 2. – С.167-172.
5. Павроз А.В. Информационные кампании в современном лоббизме // Вестник Пермского университета. Серия Политология. – 2014. – №2. – С.66-74.
6. Сенин В. Порядок в лобби // Бизнес-журнал. – 2015. – №4. – С. 56.
7. Четкина А. Е. Модели регулирования лоббистской деятельности // Молодой ученый. – 2016. – №8. – С. 782-785.
8. Проект Закону України «Про лобізм» від 20.09.2016 р. № 5144 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60052.
9. Україна – житниця майбутнього : Програма соціальних інвестицій «Монсанта Україна» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.monsanto.com/global/ua/ourcommitments/pages/grain-basket.aspx>.

References.

1. Agapov, I.O. (2016), “Lobbying in Great Britain: History of development and problems of regulation”, *Genesis: Historical Studies*, vol. 1, pp. 54-73.
2. Belousov, A.B. (2013), “The modern practice of lobbying in the United States”, *Nauchnyj ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdelenija Rossijskoj akademii nauk* [Scientific Yearbook of the Institute of Philosophy and Law, Russian Academy of Sciences], vol. 2 (13), pp. 69-85.
3. Kolupaeva, Yu.V. (2013), “Lobbying interests of transnational corporations in the European Union”, *Bulletin of the Russian State Pedagogical University of A. Herzen*, vol. 161, pp. 133-138.
4. Onyshchenko, O.A. (2013), “Lobbying as information technology in international legal relations”, *Derzhava ta rehiony: pravo*, vol. 2, pp. 167-172.
5. Pavroz, A.V. (2014), “Information campaigns in modern lobbying”, *Vestnik Permskogo universiteta. Serija Politologija* [Bulletin of Perm State University. Politics Series], vol. 2, pp. 66-74.
6. Senin, V. (2015), “Procedure in the lobby”, *Biznes-zhurnal* [Business Journal], vol. 4, P. 56.
7. Chechetkina, A.E. (2016), “Models of regulation of lobbying activities”, *Molodoj uchenyj*, 2016, vol. 8, pp. 782-785.
8. The draft Law of Ukraine (Sept. 20, 2016) No. 5144 “About Lobbying”, available at: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60052, (Accessed 6 September 2017), (In Ukrainian).
9. Monsanto Ukraine (2017), “Ukraine – the breadbasket of the future: social investment program”, [Online], available at: <http://www.monsanto.com/global/ua/ourcommitments/pages/grain-basket.aspx>, (Accessed 6 September 2017).

Стаття надійшла до редакції 06.09.2017 р.



ТОВ "ДКС Центр"

Вгору