

УДК 342.53+328.184

*Д.А. Чернохатній*, аспірантОдеський національний університет імені І.І. Мечникова  
Кафедра загальноправових дисциплін та міжнародного права  
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна**«ЛОБІЮВАННЯ» ТА «УРЯДОВІ ВІДНОСИНИ»:  
РОЗМЕЖУВАННЯ ПОНЯТЬ**

Статтю присвячено дослідженню розмежування понять «лобіювання» та «урядові відносини» (GR), а також відмежуванню лобіювання від термінів, що являють собою суміжні явища: «public affairs» та «адвокація».

**Ключові слова:** лобіювання, інститут лобіювання, government relations, public affairs, advocacy.

**Постановка проблеми.** Дослідник інституту лобіювання гарантовано зіштовхнеться із різноманіттям термінів, що використовуються у науковій та науково-практичній літературі присвяченій дослідженню лобіювання. Серед різноманіття термінів варто виділити основні, що застосовуються найчастіше: «advocacy», «public affairs», «government relations» та власне «лобіювання».

Останнім часом дані терміни активно використовуються в наукових та практичних колах нашої країни. Про це, зокрема, свідчить відкриття практик взаємодії з органами державної влади в деяких провідних юридичних фірмах або спеціалізованих відділів, департаментів у великих компаніях, проведення різноманітних конференцій, круглих столів та інших заходів. Крім того, не варто забувати про розроблення законопроекту проекту «Про відкритість та прозорість здійснення лобіювання в Україні» та, відповідно, необхідність формування нормативного визначення поняття лобіювання, в тому числі й проблеми його відмежування від суміжних понять.

Наукове середовище до консенсусу з приводу як власне поняття лобіювання, так і суміжних до нього термінів на даному етапі не дійшло. Серед основних причин цього доцільно зазначити незначну кількість наукових досліджень даного питання, їх ситуативність, відсутність комплексного дослідження категоріального апарату інституту лобіювання в Україні.

Негативно позначається й відсутність легалізації лобіювання в Україні, фактичне прив'язання лобіювання до корупції та активних закликів до боротьби з ним.

З вищевикладеного варто зробити висновок, що існує проблема недостатньої розробленості теоретичної основи лобіювання, як самого поняття «лобіювання» так і здійснення термінологічного відмежування даного терміну від суміжних понять.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Науково-теоретичною основою даного дослідження стали праці відомих вчених, які досліджували окремі концептуальні аспекти розглянутої проблеми. Зокрема, варто виділити роботи наступних вчених: В.А. Ачкасової, В.Г. Королько, В.О. Нестеровича, О.В. Дягілева, П.А. Толстих, А.В. Трофименко, М.А. Ожевана, Є.Б. Тихомирової, А.А. Сергуніна та інших. Водночас, варто вказати на відсутність ґрунтовних теоретико-правових досліджень даної тематики, що зумовлює необхідність та актуальність розробки цього напрямку.

**Мета статті** – проаналізувати існуючі в зарубіжній та вітчизняній літературі визначення понять «лобіювання», «government relations», «advocacy», «public affairs», здійснити їх розмежування.

**Виклад основного матеріалу.** У якості визначення поняття «лобіювання» автором розуміється процес цілеспрямованого впливу на суспільну політику шляхом взаємодії з законодавчими та виконавчими органами державної влади та місцевого самоврядування з метою представництва економічних інтересів окремих осіб, їх певних груп з використанням правових методів і форм впливу.

Є.О. Махортов відстоює думку, що терміни «government relations», «advocacy» та «public affairs» є складовими частинами загальної стратегії лобі-комунікацій та новими технологіями лобіювання [1]. З таким баченням науковця, на нашу думку, повністю погодитись не вважаємо за можливе, оскільки не всі з перелічених термінів є назвами видів лобіювання або його технологіями.

З огляду на широку сферу застосування лобіювання дослідники здійснюють його класифікацію за різними підставами. Так, погоджуємось з думкою В.Г. Королько, який в залежності від характеру впливу на прийняття рішення розрізняє внутрішнє лобіювання, опосередковане лобіювання та безпосереднє лобіювання [2, с. 25-29]. Водночас, дослідником вказується, що під опосередкованим лобіюванням варто розуміти лобіювання шляхом мобілізації суспільної думки на користь прийняття необхідного рішення, чи, навпаки, проти прийняття такого рішення.

Серед методів мобілізації суспільної думки, що застосовуються під час опосередкованого лобіювання В.А. Ачкасова виділяє адвокацію (advocacy). Адвокація (англ. – advocacy – просування інтересів) на думку вченої, це суспільні акції, спрямовані на представництво та захист прав та інтересів певної соціальної групи [3, с. 17]. О.В. Дягілев замість терміну адвокація використовує поняття «громадського лобіювання», під яким розуміє вплив на органи державної влади з боку об'єднань громадян з метою задоволення своїх суспільних, мовних, культурних, освітніх, екологічних, гендерних та інших інтересів [4, с. 49].

Водночас варто виділити основні ознаки адвокації, що відрізнятимуть її від лобіювання. Так, якщо ціллю для лобіювання слугує зміна певного конкретного акту нормативного чи індивідуального характеру, то ціллю адвокації є зміна суспільної думки. Адвокація, на відміну від лобіювання спрямована не стільки на вирішення конкретного питання, скільки на глобальні проблеми, що стосуються всього світового суспільства (наприклад, екологія, питання війни та миру). Основним суб'єктом адвокації є так званий некомерційний сектор: суспільні організації та громадські активісти. Формами здійснення адвокації є: направлення скарг, звернень, петицій посадовим особам органів влади різного рівня, судові спори, проведення масових демонстрацій, протестів та ін. [3, с. 19-20].

Крім того, автор даного дослідження вважає, що поняття «лобіювання» та «advocacy» фактично змішуються, зливаються у випадку поширення лобіювання на неекономічні відносини, відносини суб'єктів соціуму між собою та з неурядовими організаціями.

Таким чином, адвокація може виступати у якості методу або технології лобіювання, якщо вона застосовується суб'єктами комерційного сектору для впливу на органи державної влади чи місцевого самоврядування. В інших випадках, адвокація це окрема діяльність з впливу некомерційного сектору (громадських організацій, окремих фізичних осіб) на органи державної влади, органи місцевого самоврядування та бізнес структури скерований з метою вирішення глобальних проблем, що стосуються всього суспільства (наприклад, екологія, питання війни та миру) шляхом направлення скарг, звернень, петицій посадовим особам органів влади різного рівня, судові спори, проведення масових демонстрацій, протестів та ін. Прогнозуємо подальше здійснення практичного та теоретичного відмежування цих двох понять із розвитком та ускладненням суспільних відносин, їх спеціалізацією.

Необхідно розглянути співвідношення лобіювання та «public affairs» (дослівно – «публічні справи»). Термін «public affairs» трактують дwoяко. Деякі спеціалісти визначають як вузьку область зв'язків з громадськістю (Public Relations, PR). Якщо під терміном PR розуміють побудову відносин з усіма лідерами суспільної думки, то ПА налагоджує зв'язок лише з тими з них, хто так чи інакше включені до процесів публічної політики, створення суспільного дискурсу, повістка дня і т.п. [3, с. 25-26].

На думку Джеймса Грюніга «public affairs» являє собою вузьку область зв'язків з громадськістю, що зводиться до комунікації з представниками державних органів та іншими особами, які визначають публічну політику [6, с. 37-39].

Напротывагу вищевказаному, деякі дослідники ідентифікують ПА з лобіюванням. Як зазначає П.А. Толстих, це особливо актуально для Західної Європи, де термін «лобіювання» має негативні асоціації, та замінюється на термін public affairs. Наприклад,

у Великобританії, яка має розвинутий ринок професійних лобістських послуг, всі лобістські агентства називаються РА-консультантами (РА-consultants або public policy consultants) [5, с. 27].

В нашій державі синонімами до слова «лобізм» та похідних від нього є такі поняття, як «блат», «протекціонізм», «підкуп» і «телефонне право», що активно вживаються в українському суспільстві.

З огляду на негативне ставлення пересічних українців до терміну «лобізм», було запропоновано національні мовні аналоги. Так, на засіданні Кабінету Міністрів України 22 квітня 2009 року, на якому обговорювали Концепцію проекту Закону України «Про лобіювання», було замінено у назві цього законопроекту поняття «лобіювання» на «громадський вплив». Концепцію проекту Закону України «Про лобіювання» було затверджено під новою назвою – Концепція проекту Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» [7]. На думку автора, таке маскування терміну «лобізм» є недоцільним, а подекуди і явно шкідливим. Таке термінологічне завуалювання поняття «лобізм» стане перешкодою на шляху подальшої теоретичної розробки даного питання.

Погоджуємось з думкою М.А. Ожевана, який зазначає, що у професійному середовищі лобіювання найчастіше ототожнюється з public affairs (РА) або «public policy», тобто зі зв'язками з представниками публічної політики. Так, терміни public affairs та public policy виступають синонімами «лобіювання» [8, с. 187-192].

Надзвичайно важливою проблемою для теорії лобіювання є питання співвідношення лобіювання та GPR (government public relations – громадські зв'язки з владними структурами) або GR (government relations – зв'язки з владними структурами).

Поняття «лобі» та похідне від нього «лобіювання» набагато старше за термін «GR». Як вказує В.А. Ачкасова, про лобіювання, як важливий інститут демократичної політичної системи можливо говорити вже XIX ст. Натомість, час появи GR – 1970-ті рр. в США і у 1980 – 1990-ті рр. в Західній Європі [3, с. 27-30].

Однозначності підходів до співвідношення понять «лобіювання» та GR у наукових колах немає. Так, на думку однієї групи дослідників дані терміни є ідентичними [9], для іншої групи лобіювання входить до поняття GR і є однією з функцій GR-спеціаліста [10] або є певною технологією GR [11; 12].

GR цілком можливо розглядати як вид PR-діяльності комерційної чи некомерційної організації, що спрямований на комунікаційну взаємодію соціального суб'єкта з органами державної влади. Результатом GR-діяльності є налагодження відносин між бізнесом (або некомерційною організацією) з органами державної влади або місцевого самоврядування [5, с. 7].

Доцільним є зауваження М.А. Ожевана, що у сучасній вітчизняній науці не встановлено чіткої межі між поняттями Government Relations (GR) та лобізму, оскільки деякі науковці вважають, що ці поняття є ідентичними, або одне є складовим іншого [8, с. 189-190].

На думку К. Джуса, зв'язки з владними структурами (GR) це спеціальна форма лобіювання. Так, якщо лобіювання націлене на певне рішення за короткий строк, то GR є довгостроковою діяльністю з більш структурованим підходом, розробленого для впливу на законодавчу діяльність державного органу, яка починається до розгляду певного законодавчого рішення, а іноді може впливати і на весь процес ухвалення рішень [9].

Для П.А. Толстих GR це діяльність спеціально уповноважених співробітників великих комерційних структур з супроводження діяльності компанії в політичному середовищі. Метою GR є побудова довгострокової та комфортної системи відносин з профільними для компанії політичними діячами на відміну від ключової мети лобізму – досягти конкретного результату в органах державної влади: ухвалення конкретного політичного рішення тощо [14].

А.А. Сергунін пропонує розглядати GR як сферу загального менеджменту, а лобізм як канал, інтерфейс, інститут суспільства, через який організації прагнуть передати свої рішення. Тому ключовою задачею GR-спеціаліста, на думку дослідника, є передбачення можливих проблем та потенційних можливостей з боку органів державної влади та своєчасне інформування про це свого керівництва [15].

Для Г.Г. Почепцова Government Relations (GR) це цивілізовані, законні форми взаємодії між владними інститутами та корпоративними структурами; спрямований інформаційний вплив на органи державної влади з метою формування позитивного іміджу корпоративних структур в урядових інституціях та бізнесових колах [16].

Відносини з урядом (з англ. government relations / GR) – це процес побудови довготривалих відносин між різноманітними суспільними групами і урядом для досягнення балансу інтересів та впливу на рішення органів влади та місцевого самоврядування шляхом застосування певних комунікаційних технік. З іншого боку, GR це системна робота по збиранню та обробці інформації про діяльність уряду, вироблення та донесення позиції груп, що представляються та, безпосередньо, лобіювання, тобто цілеспрямований вплив на процеси прийняття політичних і адміністративних рішень [14].

GR – це сфера загального менеджменту, а лобіювання це певна технологія. Спеціалісту по GR не обов'язково бути знавцем кулуарних процесів – знати потрібних осіб, деталі прийняття потрібного рішення, а також бути в курсі, ситуації, що склалась в даний момент ієрархії політичних міжособистісних відносин. Перед ним поставлена задача організувати загальну систему взаємодії між суб'єктом та владою, а також зв'язок між підрозділом по зв'язку з урядовими організаціями та іншими підрозділами даного суб'єкта, керівництвом та засновниками, акціонерами. Таким чином, GR має відношення до загального менеджменту, тоді як лобіювання існує як одна з технологій просування інтересів в органах влади [17, с. 82-83].

Лобіювання має більш ситуаційний, проектний, цілеспрямований характер і фазовість (з присутністю більш та менш активних періодів). Водночас, GR це безперервний, довгостроковий та достатньо стабільний процес.

Деякі дослідники проводять межу між лобістами та GR-спеціалістами за місцем їх роботи, стверджуючи, що GR-спеціаліст вбудований в структуру компанії та постійно працює над реалізацією її стратегії відносно органів влади, а лобіст, як правило, залучається на проектній основі, лобіст може надавати свої послуги багатьом клієнтам, у той час як GR-спеціаліст закріплений за однією організацією [15].

Погоджуємось з думкою Л.Б. Шатилова, який вказує, що лобіювання частіше за все одиничний проект, хоча і можливе існування певної системи дій по лобіюванню певного питання. Натомість GR – це системна робота по вивченню і моніторингу дій органів державної влади та місцевого самоврядування, а також донесення позиції компанії з приводу певного питання [18, с. 17].

Важливе значення для здійснення розмежування лобіювання та GR є вид винагороди за здійснення такої діяльності. Так, для спеціаліста по GR – це робота за постійну заробітну плату (lobby on a salary), в той же час, для лобіста це виключно робота за гонорар (lobby for a fee) [14].

Для відмежування лобіювання від GR варто виокремити задачі, що досягнення яких ставиться за результатами діяльності. До задач лобіювання відносять:

- отримання або збереження економічної переваги;
- отримання преференцій або пільг;
- розробка і застосування корисних державних програм;
- отримання на рівні національного уряду преференцій або пільг, в отриманні яких було відмовлено на регіональних або місцевих рівнях;
- вирішення соціальних проблем.

В той же час, задачами GR є:

- досягнення лояльності державних органів по відношенню до організації;
- сприяння з боку уряду у реалізації соціальних проектів організації;
- інформованість і своєчасне реагування на регуляторні проблеми або регуляторні можливості підвищення рівня впізнаваності організації та її правильне позиціонування перед урядовими органами [19].

GR це відносини соціальних суб'єктів з органами державної влади, а лобіювання це вирішення певних конкретних питань в інтересах зацікавлених груп в державних орга-

нах влади на основі знання процедур. За влучним порівнянням, наведеним П.А. Толстих, спеціалісти у сфері GR будують міст між владою та бізнесом (або іншими суспільними організаціями), для того щоб по цьому мосту могли вільно пройти лобісти для вирішення своїх питань з владою [5].

Не менш яскраво аналогію проводять В.Н. Конишев та А.А. Сергунін, які пропонують поглянути на порівняння «копірайтера» та «рекламщика». Перший це людина, яка пише тексти. Натомість інший – це спеціаліст, який вибудовує процес продаж і просування послуг, користуючись послугою першого. В цій аналогії під «копірайтером» варто розуміти лобіста, а GR – спеціаліст є «рекламщиком» [20].

Саме лобіст має володіти теорією та практикою прийняття рішень в різноманітних владних структурах на певних рівнях владних органів. GR-діяльність являє собою перш за все, вміння вибудовувати довірливі відносини з владою за допомогою соціально-комунікативних технологій управління зовнішніми та внутрішніми комунікаціями соціального суб'єкта з його цільовими аудиторіями (тобто – використання технологій PR-діяльності) [21, с. 114-116].

Отже, лобіювання та GR однозначно не є ідентичними, проте є суміжними поняттями. Особливо яскраво відмінності між цими поняттями проявляються при детальному аналізі задач, що ставляться перед лобіюванням та GR, форми винагороди за здійснення відповідної діяльності, тривалості її здійснення. «Урядові відносини» мають різноманітний арсенал методів та технологій виконання поставлених завдань, у якості одного з яких і виступає лобіювання.

**Висновки та перспективи подальшого розвитку у даному напрямі.** Отже, у якості підсумку до вищевикладеного варто зазначити ті риси які відокремлюють лобіювання від суміжних з ним явищ:

- В країнах де поняття лобіювання має негативні асоціації існують ряд понять, таких як «public affairs» або «public policy» призначення яких підмінювати поняття лобіювання, зменшуючи його соціальне несприйняття. В Україні таким терміном є «вплив громадськості».

- Не є доцільним поширення поняття лобіювання на неекономічні відносини, відносини суб'єктів соціуму між собою та з неурядовими організаціями. Адже у даному випадку лобіювання змішується з поняттям «advocacy».

- Лобіювання та GR, будучи суміжними поняттями, разом з тим не є тотожними, оскільки кожен з даних видів має свої особливості, які одночасно є відмінностями та взаємодоповнюють дані терміни.

В подальшому автор ставить перед собою задачу провести чітку та однозначну межу між лобіюванням і корупцією, дослідити внутрішню структуру лобіювання та його функції.

## Список літератури

1. Махортов Е. А. Лобби интересов [Электронный ресурс] / Е. А. Махортов. – Режим доступа : [http://www.lobbying.ru/content/sections/articleid\\_3601\\_linkid\\_64.html](http://www.lobbying.ru/content/sections/articleid_3601_linkid_64.html). – Назва з екрана.
2. Королько В.Г. Зв'язки з громадськістю: наукові основи, методика, практика : підручник / В.Г. Королько, О.В. Некрасова. – 3-є вид., доп. і перероб. – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2009. – 831 с.
3. Ачкасова В.А. GR и лоббизм: теория и технологии : учебник / под ред. В.А. Ачкасовой, И.Е. Минтусова, О.Г. Филатовой. – М. : Издательство Юрайт, 2015. – 315 с.
4. Дягілев О.В. Конституційно-правовий інститут лобізму: вітчизняний та зарубіжний досвід : монографія / О.В. Дягілев. – Х. : Майдан, 2011. – 251 с.
5. Толстых П.А. GR. Практикум по лоббизму в России / П.А. Толстых. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2007. – 379 с.
6. Grunig J.E. Communication, public relations, and effective organizations: An overview of the book / J.E. Grunig // Excellence in public relations and communication management. – NJ : Lawrence Erlbaum Associates, 1992. – 128 p.
7. Концепція проекту Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» затверджена Розпорядженням КМ України від 22 квітня 2009 р. № 448-р / Урядовий кур'єр. – від 15 травня 2009. – № 84.
8. Ожеван М.А. GR-технології взаємодії влади та бізнесу: стан та перспективи в Україні / М.А. Ожеван, П. Ламонова // Актуальні проблеми міжнародних відносин ; Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – К., 2009. – Вип. 84. – Ч. I. – С. 187-192.



9. Минченко Е.Н. Современные тенденции в технологиях лоббизма [Электронный ресурс] / Е.Н. Минченко, Н.В. Студеникин. – Режим доступа : [http://www.stratagema.org/publications/lobby/item\\_68.html](http://www.stratagema.org/publications/lobby/item_68.html). – Назва з екрана.
10. Павроз А.В. Government Relations как институт социально-политического взаимодействия / А.В. Павроз // Журнал ПОЛИТЭКС: Политическая экспертиза. 2005. – № 2. – С. 238-252.
11. Барвин О.О. Субъекты лоббистской деятельности в США [Электронный ресурс] / О.О. Барвин. – Режим доступа : [http://lobbying.ru/content/sections/articleid\\_1182\\_linkid\\_62.html](http://lobbying.ru/content/sections/articleid_1182_linkid_62.html). – Назва з екрана.
12. GR-связи с государством: теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством: учебное пособие / Л.Н. Сморгун, Л.Н. Тимофеева, В.А. Ачкасова и др.; Акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации, С.-Петербург. гос. ун-т; под ред. Л.В. Сморгунова, Л.Н. Тимофеевой. – Москва : РОССПЭН, 2012. – 406 с.
13. Joos K. Lobbying in the new Europe [Электронный ресурс] / K. Joos. — Режим доступа : [http://www.wiley-vch.de/books/sample/3527505970\\_c01.pdf](http://www.wiley-vch.de/books/sample/3527505970_c01.pdf). – Назва з екрана.
14. Толстых П.А. Субъектный статус лоббизма и Government Relations [Электронный ресурс] / П.А. Толстых. – Режим доступа : <http://lobbying.ru/Dokuments/VAKTolstykh.pdf>. – Назва з екрана.
15. Сергунин А. А. Об уточнении понятия лоббизма [Электронный ресурс] / А.А. Сергунин. – Режим доступа : <http://www.jurnal.org/articles/2011/polit1.html>. – Назва з екрана.
16. Почепцов Г. Г. Паблик рилейшнз для профессионалов / Г. Г. Почепцов. – М. : Рефл-бук, 2000. – 622 с.
17. Клімович С.О. Дослідження Government Relations як комунікації між владою та бізнесом: термінологічний аспект / С.О. Клімович // Стратегічні пріоритети: Науково-аналітичний шоквартальний збірник. – 01/2010. – № 1. – С. 82-85.
18. Шатилов А.Б. GR для эффективного бизнеса / А.Б. Шатилов, А.С. Никитин. – М. : Форум, 2011. – 142 с.
19. Charles S. Macks. Business, Politics and the Practice of Government Relations / Macks, Charles S. – Westport, Connecticut : Quorum Books, 1997, – 142 p.
20. Кобышев В.Н. О понятийном аппарате в исследованиях феномена лоббизма / В.Н. Кобышев, А.А. Сергунин // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. – 2011. – Вып. 6. – С. 100-107.
21. Гавра Д.П. Основы теории коммуникации. Ч.1.: учебное пособие / Д.П. Гавра. С.Петербург. гос. ун-т, фак. журналистики. – Санкт-Петербург: Роза мира, 2005. – 243 с.

Стаття надійшла 23.05. 2016 р.

*Д.А. Чернохатний*, аспірант

Одесский национальный университет имени И.И. Мечникова  
Кафедра общеправовых дисциплин и международного права  
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

### «ЛОББИРОВАНИЕ» И «СВЯЗИ С ПРАВИТЕЛЬСТВОМ»: РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОНЯТИЙ

#### Резюме

Статья посвящена исследованию разграничения понятий «лоббирования» и «government relations», а также разграничению лоббирования и терминов, которые представляют собой смежные явления: «public affairs» и «advocacy».

**Ключевые слова:** лоббирование, институт лоббирования, government relations, public affairs, advocacy.

*D.A. Chernokhatniy*, Postgraduate

Odessa I.I. Mechnikov National University  
the Department of General and International Law  
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

### “LOBBYING» AND «GOVERNMENT RELATIONS»: DIFFERENTIATING CONCEPTS

#### Summary

The article is devoted to the study of differentiating concepts of «lobbying» and «government relations», delimitating lobbying and concepts that are related phenomena : «public affairs» and «advocacy».

**Key words:** lobbying, institute of lobbying, lobbying activities, government relations, public affairs, advocacy.