

VII. Політичні технології

УДК 32.019.51

Краснов Д. Л.

Студент філософського факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПОЛІТИЧНЕ ЛОБІЮВАННЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Лобізм розглядається як політичне явище, яке починає відігравати все більш значиму роль у процесі вироблення і прийняття рішень як на рівні уряду, так і на рівні місцевого самоврядування.

Ключові слова: *лобізм, політичний лобізм, групи інтересів, групи тиску.*

На початкових стадіях розвитку лобізму в Сполучених Штатах Америки, деякі групи намагалися одержати перевагу в процесі конкуренції, засилаючи лобістів у «стан» уряду. Лобіювання на тих стадіях переважно було функцією прямих особистих взаємин між лобістами й офіційними особами, що приймають рішення. Групи, що володіють більш компетентними лобістами, мали більше шансів досягти своєї мети, тоді як групи, що не мали даного інструменту, виявлялися в невідгідному положенні. Поступово центри державної влади в столиці й у штатах були заповнені юрбами лобістів, що шукали можливостей встановлення особистих прямих контактів із представниками влади. Легка можливість для безпосереднього контакту перестала існувати. Зіштовхнувшись із ситуацією, коли канали для прямих контактів стали перевантажені, лобісти стали використовувати роль вторинних посередників, що на їхню думку, мали більш надійний і частий доступ до відповідних осіб — родичів чи друзів офіційних діячів. Крім того, вони стали організовувати масові кампанії з відправлення листів й телеграм з розрахунком створити враження наявності широкої суспільної думки.

Така зміна тактики з ухилом на непрямі методи одержала назву «лобіювання на корені». Кампанії «лобіювання на корені», проведені сильними конкуруючими групами, часто приводили до збереження

«статус кво». Крім того, Кампанії, що організовуються лобістами, часто легко розпізнаються офіційними особами, на яких такі кампанії націлені. Успішні публічні кампанії вимагають дуже далеких обхідних шляхів й «охайних» методів і надзвичайно дорого. У результаті такого роду ускладнень, намітилася тенденція відходу від методики «лобіювання на корені».

Сучасна практика лобіювання у США (Вашингтоні) являє собою суміш прямих і непрямих методів. Прямим методам, таким як особиста точка зору, надається перевага більшістю лобістів, але на них не завжди можна поклатися: ніколи не можна гарантувати легкий доступ до офіційних осіб у потрібний момент. Як правило, лобісти звертаються до непрямих методів, коли прямі методи перестають бути дієвими. Вони застосовують різноманітні засоби, щоб здобути прихильність державних чиновників, утертися до них у довіру, щоб забезпечити швидкий і ефективний канал у необхідний момент.

Актуальність дослідження полягає в тому, що лобістський вплив на владу в сучасних країнах, й в Україні з боку різного роду груп та об'єднань є беззаперечним. Однак, лобізм у нашій країні ще не став дієвим елементом узгодження інтересів у суспільстві, інструментом зворотного зв'язку між державою й громадянами та їх групами у різних сферах діяльності. Введення правового регулювання сприятиме подоланню тіньового лобізму та його професіоналізації. Корисним у вирішенні цього завдання буде ознайомлення з моделями правового регулювання лобізму в різних країнах світу та вивчення їхнього досвіду у цій сфері.

Терміном «представництво інтересів» у сучасному політологічному значенні прийнято позначати сукупність форм і методів артикуляції інтересів суспільних агентів (формальних і неформальних груп інтересів). На думку американських вчених Ч. Ендрейна, і Д. Ептера [8, с. 19], таке явище відображає модальність взаємин між групами інтересів і владними структурами і має системний характер. Тобто, воно є само відтворюваним, функціональним і відокремлений від зовнішнього середовища. Окрім того, «представництво інтересів» американські політологи інтерпретують як один з основних каналів взаємодії громадянського суспільства і держави. До складу системи представництва інтересів (у розвинених демократіях) в якості одного з компонентів входить лобістська діяльність й її різних проявах, консультаційні й експертні інститути всіх рівнів, механізми соціального партнерства, служби

зв'язків підприємств та установ з громадськістю (PR). Істотним аспектом сучасної системи представництва інтересів у політиці є її корпоративна спрямованість, що передбачає наявність потужних гравців-ініціаторів репрезентаційного процесу.

Групи інтересів, що об'єктивно існують у суспільстві, — це базові суб'єкти функціонального представництва. Інтереси ж, котрі потребують політичного виразу і захисту, можуть впливати на формування порядку денного політичного управління. У зв'язку з цим Ф. Шміттер зауважує, що сучасна державна політика має однією із своїх складових «усталені канали функціонального представництва» [7, с. 15].

Однією з визначальних складових системи представництва інтересів є лобізм. Він є широко визнаним засобом формального і неформального впливу груп інтересів на владні структури з метою прийняття необхідних рішень. Лобізм може здійснюватися через будь-яку складову представництва інтересів, але найефективніше він діє через плюралістичну модель, пристосовану для відкритого впливу на рішення владних структур на користь тих чи інших інтересів при зіставленні й змагальності без установаження між сторонами зобов'язань, визначених правовими нормами.

Науковці пострадянських країн В. Лепехін, С. Перегудов запропонували низку дефініцій лобізму. В узагальненому вигляді це процес агрегації інтересів та організованого впливу за допомогою спеціально призначених для цього професійних груп — «посередників» (лобістів) на прийняття рішень структурами законодавчої і виконавчої влади.

Проблемам дослідження лобізму надається досить багато уваги. Останнім часом — це явище все частіше розглядають не тільки як складову політичної системи, але і як важливий елемент громадянського суспільства та специфічну частину зв'язків організацій з різними групами громадськості. Проте поза увагою науковців і досі лишається проблема міжнародного лобіювання. Дослідження його лише починають з'являтися.

Питання, щодо ролі політичного лобізму в суспільстві торкалися у своїх роботах західні науковці: Р. Кінебас, Ф. Шміттер, Ч. Ендрейн, Д. Ептер, М. Лернер, Л. Фридман, Д. Коен, С. Ендрювс, Р. Фаччинетті, Ж. Харріган, М. Лендсьєл та інші.

Дана проблематика активно опрацьовувалась такими російськими політологами, як І. Альошина, С. Білогородов, Т. Лебедева, Н. Лапін, В. Лапкін, В. Лепехін, А. Кокорев, В. Макаренко.

Одним з найважливіших факторів, що лежать в основі даної особливості, є те, що динамізм сучасної політики сприяв безпрецедентному розширенню ролі державної бюрократії. Вона може як прискорити, так і призупинити прийняття рішень з будь-якому питання. Зазначимо, різні державні і політичні інститути не завжди і не в усьому діють узгоджено.

Метою дослідження є визначення особливостей політичного лобізму його місця і ролі на міжнародній арені, а також визначення, чинників, які впливають на структури представництва в лобіюванні.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні, відбувається переплетіння багатоманітності інтересів, розширення доступу до влади, с характерною рисою для демократичних режимів, які виникають в суспільстві в наслідок постійної соціальної диференціації.

Тому, незважаючи на певну неточність сучасного використання терміна, можна окреслити деякі межі цього поняття.

1. Лобіювання пов'язане лише з прийняттям державних рішень. Рішення, прийняті приватними особами, організаціями чи корпораціями, можуть також бути піддані впливу інтересів визначених зацікавлених груп, однак такий вплив не прийнято називати лобізмом;

2. Усі види лобізму мотивовані бажанням впливати. Велика кількість подій може впливати на процес прийняття урядових рішень, при умові якщо вони не викликані бажанням вплинути.

3. Лобіювання має на увазі наявність посередника чи представника як сполучної ланки між групою громадян країни і державних офіційних осіб. Громадянин, що по своїй власній волі і користуючись доступними засобами, прагне вплинути на урядового чиновника, не може вважатися лобістом.

4. Будь-яке лобіювання незмінно зв'язане з устанавленням контактів для передачі повідомлень, оскільки це єдиний шлях, з допомогою якого можна здійснювати вплив.

Таким чином, лобізм — це встановлення контактів і передача повідомлень (особами, що не є громадянами, що діють від свого власного імені), адресованих представникам влади з наміром впливати на їхні рішення [4, с. 12].

Хоча більшість лобістів представляють групи, що володіють особливими інтересами, лобізм не може бути ототожнений з діяльністю і поведінням таких груп узагалі. По-перше, не тільки групи, але й окремі особи можуть здійснювати лобіювання. По-друге, групи, що переслідують загальні інтереси, можуть бути залучені до багатьох інших форм діяльності на додаток до лобіювання; деякі групи, насправді, можуть і зовсім не брати участь у процесі лобіювання. По-третє, групи чи індивіди можуть знайти спосіб прямого представництва. Лобіювання, таким чином, лише один з процесів чи способів представлення своїх інтересів, що можуть бути використані групами чи індивідами [3, с. 19].

Такі в залежності від взаємовідносин суб'єкта і об'єкта лобіювання існують підходи:

1. Плюралістичний (здійснюється тиск на органи влади, з боку різних соціальних груп);

2. Корпоративний (приховані угоди органів влади із певною групою у розрахунку на підтримку ними влади).

Одним з найважливіших факторів, що лежать в основі даного феномена, є те, що динамізм сучасної політики сприяв безпрецедентному розширенню ролі державної бюрократії. Вона може як прискорити, так і призупинити прийняття рішень з будь-якого питання. Зазначимо, що різні державні й політичні інститути не завжди та не в усьому діють узгоджено. Механізми прийняття рішень на всіх рівнях державної влади знаходяться в постійному русі, вони постійно зіштовхуються один з одним. Це пояснюється насамперед тим, що різні відомства, відділи, міністерства вибудовують свою діяльність за принципом більш-менш вузької спеціалізації, відповідно пропоновані ними програми й рішення відбивають як професійні інтереси їхніх укладачів, так і інтереси тих сфер громадського життя, якими вони покликані керувати. Крім того, державні установи і посадові особи, у прерогативу яких входить прийняття рішень, відрізняються плюралізмом думок, позицій, симпатій. Тому вони доступні впливу різноманітних економічних, соціальних, етнонаціональних і інших груп, кожна з яких прагне реалізувати свої інтереси [2, с. 33].

Поняття лобізму ширше, ніж корупція. Оскільки корупція є одним з численних проявів лобізму, причини виникнення корупції складають частину причин виникнення лобізму. Механізм же появи корупції майже в усьому схожий з механізмом появи лобізму, але, не дивлячись на це, безумовно, вимагає додаткового дослідження [5, с. 46].

Західні дослідники зокрема, американці Ч. Ендрейн і Д. Ептер, розрізняють три типи лобізму: 1) прямий лобізм — коли ведеться цілеспрямована робота з представниками інститутів влади зусиллями лобістів-професіоналів, яких наймає група; 2) непрямий лобізм — коли організуються різні акції у вигляді широкомасштабних кампаній у ЗМІ, збору підписів, надсилання листів на підтримку або проти конкретних рішень; 3) внутрішній лобізм — коли інтереси в органах влади захищають особи, які працюють в них або мають до них безпосередній доступ [8, с. 29].

У політичній науці склалася думка про позитивний вплив лобізму на розвиток державного управління. Деякі дослідники-американісти, як, наприклад, Р. Кінебас, визначають лобізм головним елементом американської державної системи [2, с. 34].

Лобізм у значній мірі сприяє формуванню стійкого «балансу сил» у суспільстві, який створюють групи інтересів. Останні, у свою чергу, віддзеркалюють думку значних верств населення. Отже, діяльність груп політичних інтересів сприяє досягненню політичного консенсусу в суспільстві. Вона дає уявлення політикам і співробітникам державних структур про широкий спектр суспільних потреб й думок більшості груп інтересів. Оскільки деякі групи можна віднести до громадянського суспільства (наприклад, некомерційні природоохоронні організації), то є підстави стверджувати, що лобізм як явище впливає не тільки на «профільні» сфери, де мають реалізуватися групові інтереси, але й на політичне життя суспільства в цілому.

Особливим проявом лобізму як практики обстоювання групових інтересів у політиці є міжнародний лобізм. На міжнародному рівні свої інтереси лобіюють, як правило, групи потужних національних і транснаціональних корпорацій.

До міжнародного лобізму належить так зване етнічне лобі, представники якого, проживаючи за кордоном, захищають інтереси своєї історичної батьківщини. Основним методом діяльності етнічних лобістів є використання зв'язків з діючими та екс-посадовцями законодавчих органів — конгресменами, сенаторами, губернаторами, працівниками апарату, якщо останні є представниками певної етнічної групи, в минулому іммігрантами або їх нащадками. Наприкладі: завдяки своєму лобі в США, Вірменія одержує від цієї держави значну фінансову допомогу (близько \$ 20 мільйонів на рік) бюджет незвіданої Нагірно-Карабахської республіки. Симптоматично, що члени етнічних діаспор не посідають

провідних позицій у політичному житті країн свого перебування. Їх представники можуть взагалі не брати участі в політичній діяльності. Але завдяки налагодженим зв'язкам їх представницькі зусилля у більшості випадків стають результативними. Іншим прикладом етнічного міжнародного лобіювання є українська діаспора в США. Тут лобістом України виступає українсько-американське неформальне об'єднання «КОКУС», до якого належить кілька десятків американських конгресменів.

Важливим елементом представництва інтересів, з яким, з огляду на політичні реалії розвинених демократій, вчені співвідносять лобізм, є неокорпоративізм. Згідно з визначенням, запропонованим Ф. Шміттером, неокорпоративізм є «системою представництва інтересів, складової частини якої організовані в певні особливі, примусові, неконкурентні, ієрархічно впорядковані, функціонально різні розгляди, офіційно визнані, або дозволені (іноді й просто створені) державою, що забезпечує їм монополію на представництво у своїй галузі в обмін на певний контроль за добром лідерів та артикуляцією вимог і уподобань» [7, с. 15].

Неокорпоративістська доктрина не розглядає лобізм як ключову проблему, приділяючи основну увагу можливості вдосконалення політичного управління суспільства за рахунок альтернативних форм і методів соціального співробітництва. Такими формами, за Ф. Шміттером, виступають інститути-асоціації, що посідають проміжне становище між агрегатами інтересів та державними органами. «Аналізуючи подібні інститути, до якого б конкретного підвиду воно належали, необхідно відштовхуватися від властивої їм найважливішої якості, а саме від їх проміжного положення між двома групами автономно існуючих і наділених ресурсами акторів: індивідами (у тому числі родинами й фірмами) й владою (яка може бути не тільки суспільною, але й приватною). Крім того, інститути мають черпати свої ресурси з обох джерел, причому співвідношення обсягів внеску кожної зі сторін залежать від типу інституту» — вважає Ф. Шміттер [7, с. 16].

Таким чином, однією з базових характерних рис системи неокорпоративізму є взаємодія корпоративістських асоціацій як різновиду груп інтересів між собою з метою підтримання стабільності корпоративістського ладу. В сучасній західній політичній соціології (спеціальна соціологічна теорія, предметом якої виступають взаємовідносини політичної сфери життя суспільства з іншими сферами суспільного життя,

політичних інститутів з іншими соціальними інститутами) новий корпоративізм розглядається як один з можливих механізмів, що дозволяє асоціаціям інтересів бути посередником між своїми членами (індивідами, фірмами, локальними спільнотами, соціальними групами) і різними контрагентами (у першу чергу — державними, виконавчими й представницькими органами).

Тривала діяльність неокорпоративістських інститутів на загальнонаціональному і макроекономічному рівнях у розвинених країнах, на думку Р. Кінебаса, Н. Проходи, І. Семененка, мала значні позитивні наслідки для керованості суспільства і його стабільності, сприяла зміцненню демократії й правової держави. За умов неокорпоративістської моделі соціально-політичного устрою здійснюється більш справедливий і пропорційний розподіл ресурсів між групами інтересів. Це забезпечує, що найменше, формальну рівність доступу до прийняття рішень.

В Україні, як і в інших пострадянських країнах, відбуваються інтенсивні процеси інституціоналізації груп інтересів, артикуляції й боротьби за їх реалізацію. Особливими умовами цього процесу є перехідний характер економічної і правової системи. У період транзиту від тоталітаризму до демократії перерозподіл власності й влади служить головним об'єктом нових групових інтересів, що консолідують нові й старі еліти. Це й визначає їх боротьбу між собою. Значна частина населення України, на думку І. Воронова [1, с. 143], поки що недостатньо структурована на засадах власності й влади. Інтереси нестійкі, нерозвинені і не сприяють утворенню конкурентного середовища груп інтересів. Період формування інтересів, їх інституціоналізації та ідентифікації з ними широких верств населення ще попереду. Ці процеси не можуть не позначитися на основних рисах «українського» представництва інтересів і, насамперед, лобізму.

Лобізм в Україні, який нині став об'єктом уваги багатьох дослідників, характеризується переважно як неконтрольований, «дикий»; він діє без будь-якої нормативної бази. Наслідком цього є реформованість усієї системи представництва інтересів, орієнтація її на такі складові, як консультаційні та експертні служби. Лобізм як поняття найчастіше вживається для означення всієї сукупності способів захисту і просування інтересів, що здійснюється різними каналами.

Істотною особливістю української практики лобіювання є його закрита, непрозора форма, використання нелегальних методів. Більш того, нерегульований лобізм у всіх його іпостасях і тлумаченнях у другій

половині 1990-х років утвердився як домінуюча стратегія діяльності груп інтересів і всієї представницької системи українського бізнесу та некомерційних організацій.

Дисфункційний характер лобістської діяльності в Україні есплікується (об'єднується) з аналізом співвідношення тіньових і публічних засобів лобіювання. Тіньовий і публічний лобізм у західній політичній системі концептуального несумісні.

Сучасне суспільство швидко змінюється, воно вимагає дослідження різних аспектів життя, які допомагають покращувати суспільний розвиток, це стосується такого явища як лобіювання. Необхідно розробляти теоретичні дослідження, які повинні розкривати зміст самого поняття лобіювання, а також взаємопов'язаність цього поняття з іншими поняттями та категоріями. На сьогодні лобіювання вживається в широку значені, розділяють різні форми лобізму: «тіньовий» (закритий); демократичний (відкритий); інституалізований (законодавчо-регульований) лобізм. «Тіньовий» лобізм на сьогодні залишається одним із найпоширеніших форм лобізму. Україну можна віднести до багатовекторного лобіювання — лобістська діяльність, яка відбувається за допомогою всіх можливих засобів і по всіх можливих напрямках впливу. Лобізм — це важливий фактор формування іміджу будь-якої країни в міжнародному середовищі та захисту її інтересів. Проте досі, лобістська діяльність не стала ефективним засобом просування інтересів України ні в певних країнах світу, ні на рівні міжнародних організацій.

Список використаних джерел:

1. Воронов І. О. Політична конфліктологія: діалектика соціальних суперечностей і суспільної злагоди / І. О. Воронов. — К.: Генеза, 2005. — 320 с.
2. Кинебас Р. Группы интересов в политической жизни США / Р. Кине бас // Бизнес и политика. — 2007. — № 3. — С. 31–35 с.
3. Лоббизм как инструмент политики // Актуальная политика. — № 39, 26 сентября — 2 октября 2009 г. — С. 18–23 с.
4. Макаренко В. П. Групповые интересы и властно-управленческий аппарат: к методологии исследования / В. П. Макаренко // Социс. — 1996. — № 11.

5. Політологічний словник // За ред. В. П. Горбатенка, О. В. Бабкіної та ін. — К.: Генеза, 1999.
6. Прохода Н. Лоббизм: как это делается во Франции / Н. Прохода // Бизнес и политика. — 2005. — № 8.
7. Шмиттер Ф. Неокорпоратизм / Ф. Шмиттер // Полис. — 1997. — № 2. — С. 14–22.
8. Эндрейн Ч. Сравнительный анализ политических систем / Ч. Эндрейн / Пер. с англ. — М.: ИНФРА-М, 2000. — 320 с.

Стаття надійшла до редакції 24.01.2013 р.

Краснов Д. Л. Политическое лоббирование: зарубежный опыт

Лоббизм рассматривается как политическое явление, которое начинает играть все более значимую роль в процессе выработки и принятия решений как на уровне правительства, так и на уровне местного самоуправления.

Ключевые слова: *лоббизм, политический лоббизм, группы интересов, группы давления.*

Krasnov D. L. Political lobbying: international experience

Lobbyism is regarded as a political phenomenon that is playing an increasingly important role in the decision-making both at the government and at the level of local government.

Keywords: *lobbying, political lobbying, interest groups and pressure groups.*