

Ворчакова І.Є.

Проблеми та перспективи розвитку лобізму як політичного інституту в Україні

Піднімаються актуальні проблеми функціонування лобізму як соціально-політичного інституту. Аналізуються основні підходи до розвитку цього явища в Україні. Показується специфіка умов, параметри реалізації лобістської діяльності в нашій державі. Порушуються проблеми інституціоналізації лобізму в українській політичній системі. Доведено, що для України характерною є клановість і корпоративність інтересів, відсутність правової регламентації лобістської діяльності. Аналізуються неоднозначні наукові погляди на інституційне призначення лобізму, який в більшості випадків визначають як необхідну детермінанту демократичного розвитку і є позитивним явищем для суспільства з формально-демократичних причин. На прикладі деяких країн Європи та США показуються етапи та перешкоди надання лобізму узаконеного статусу і наслідки цього процесу. Обґрунтовуються позитивні і негативні сторони впровадження інституту лобізму в Німеччині та Польщі. Пропонуються варіативні підходи унормування останнього і представлені можливі перспективи розвитку діяльності лобістів.

Ключові слова: лобізм, лобістська діяльність, групи впливу, лобіювання, представництво інтересів.

Поднимаются актуальные проблемы функционирования лоббизма как социально-политического института. Анализируются основные подходы к развитию этого явления в Украине. Показывается специфика условий, параметры реализации лоббистской деятельности в нашей стране. Поднимаются проблемы институционализации лоббизма в украинской политической системе. Доказано, что для Украины характерна клановость и корпоративность интересов, отсутствие правовой регламентации лоббистской деятельности. Анализируются неоднозначные научные взгляды на институциональное назначение лоббизма, который в большинстве

случаев определяется как необходимая детерминанта демократического развития и является положительным явлением для общества по формально-демократическим причинам. На примере некоторых стран Европы и США показываются этапы и препятствия предоставления лоббизму узаконенного статуса и последствия этого процесса. Обосновываются положительные и отрицательные стороны внедрения института лоббизма в Германии и Польше. Предлагаются вариативные подходы нормирования последнего и представлены возможные перспективы развития деятельности лоббистов.

Ключевые слова: лоббизм, лоббистская деятельность, группы влияния, лоббирование, представительство интересов.

The problems in the functioning of lobbying as a socio-political institution are discussed. The main approaches to the development of this phenomenon in Ukraine are examined. It shows the specificity of conditions, parameters, and the implementation of lobbying activities in our country. The problems of institutionalization of lobbying in the Ukrainian political system are raised. It is proved that Ukraine is characterized by cronyism and corporate interests, the lack of legal regulation of lobbying activities. Ambiguous analyzes the scientific views on the institutional purpose of lobbying, which in most cases is defined as the necessary determinant democratic development and is a positive development for the society with formal democratic causes. For example, some European countries and the USA show the stages and obstacles of provision of lobbying are legalized status and the consequences of this process. The positive and negative sides of introduction of the Institute of lobbyism in Germany and Poland are settled. An alternative approaches to rationing the last and presents possible future development of the activities of lobbyists are offered.

Key words: lobbying, lobbying influence groups, representation of interests.

УДК 328.184

Ворчакова І.Є.,
кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри політології
Миколаївського національного
університету імені В.О. Сухомлинського

Останні декілька років Україна переживає найскладніші часи за весь період своєї незалежності. Обумовлено це нестабільною воєнно-політичною ситуацією в деяких регіонах країни. У зв'язку з цим посилюється роль і значення політичних інститутів та громадських організацій. Саме від їх діяльності залежить розвиток нестабільних мілітаризованих процесів у державі. Зміни, які відбуваються сьогодні в громадському та політичному житті країни, приводять до формування нових груп інтересів, які можуть мати як чітко сформовані і усвідомлені цілі, так і організаційно неформовані (з відсутністю фіксованого членства), які працюють на ситуативний результат. Як правило, такі організації створюються для того, щоб здійснювати організаційний вплив на нормотворчу і адміністративно-управлінську діяльність державних

органів з метою реалізації групових інтересів. Процес впливу на прийняття державними структурами певних рішень і називається лобізмом, а суб'єкти, які здійснюють відповідні задачі, називають лобістами, лобістськими групами чи групами впливу.

Через те, що лобізм як соціально-політичне явище за своєю природою має динамічний характер і залежить від форм та методів організації соціально-політичного життя в той чи інший період розвитку держави, він залишається актуальною проблемою. Тому не дивним є особлива увага вчених до проявів лобістської діяльності, до лобізму як політичного інституту і, беззаперечно, до наслідків від діяльності груп впливу. Таким чином, можна виділити праці таких вчених, як Т. Богиня, Е. Гроссфельд, Р. Мацкевич, М. Недюха, О. Онищенко, Н. Пепа, В. Сергєєв,

які присвячені проблемі розвитку лобізму. Окремо можна виділити роботи дослідників О. Березенської, О. Вінничук, О. Дягілева, О. Карпенка, М. Рачинської, І. Сибігі, І. Шутак, які окреслюють перспективи цього процесу.

Беручи до уваги вищезазначене, сформулюємо мету нашої статті – показати специфіку умов, параметри, проблеми реалізації лобізму в Україні і, як результат, передбачити можливі шляхи подальшого розвитку лобістської діяльності.

Для ґрунтовного розгляду заявленого предмету дослідження нам необхідно дати визначення основним поняттям та категоріям, що будуть використовуватися в роботі. По-перше, потрібно розкрити значення понять «лобізм» та «лобіювання». Більшість науковців розглядають їх як тотожні. Однак, на нашу думку, вони мають деякі відмінності. Таким чином, говорячи про лобізм, ми будемо мати на увазі, що це – інститут впливу на органи влади з метою формування певних аспектів державної політики, затвердження планів або стратегічних програм, у тому числі на місцевому рівні, які б були вигідні зацікавленим групам. А лобіювання – це вже сама діяльність, її механізми та технології, спрямовані на виконання окреслених вище цілей.

Якщо лобістська діяльність не врегульована законодавчо, то вона означає кожну дію, метою якої є здійснення впливу на органи влади та державної адміністрації задля вирішення певних проблем зацікавленої групи.

Оскільки розвиток лобізму прямим чином залежить від стану економічної системи, останнім часом в Україні лобізм зазнав суттєвих трансформацій. Останні політичні події в країні потягли за собою перерозподіл фінансових ресурсів серед представників влади. Поки що в нашій державі найчастіше предметом лобіювання є бізнесові інтереси олігархічних кланів. Змінюються тільки суб'єкти, що представляють ці клани, в залежності від того, представники якого корпоративного інтересу знаходяться при владі.

Нечасто лобіюються інтереси громадських організацій, визвано це тим, що нерозвинутий інститут громадянського суспільства обмежує можливості таких організацій. Реалізація їх інтересів має довготривалу перспективу. Обумовлено це тим, що представники органів влади не мають фінансової вигоди при виконанні певних вимог.

Для України характерним є клановість і корпоративність інтересів, відсутність правової регламентації лобістської діяльності. Якщо ми проглянемо еволюцію розвитку групових інтересів з періоду проголошення незалежності, то побачимо, що на хвилях посттоталітарного бюрократичного корпоративізму почав розвиватися індивідуально-груповий лобізм. Обумовлено це було зміною соціально-економічної структури і перерозподілом ресурсів влади. Сьогодні в нашій країні лобістська структура має корпоративістсько-плюралістичну форму.

Корпоративізм поряд з плюралізмом вивчається при аналізі взаємодії різних груп інтересів і держави. В умовах ринкової економіки корпоративізм використовується для процесу переговорів між приватним бізнесом, профспілковими організаціями і державою. В той же час корпоративізм може розглядатися як крайній лобізм державних органів влади з боку великого бізнесу за рахунок інтересів народу.

Корпоративний тип представництва інтересів передбачає, що органи влади лобіюють інтереси впливових (часто олігархічних) груп, найчастіше представлених однією чи декількома групами впливу. Вони домовляються один з одним за певну матеріальну винагороду чи дивіденди домагатися певних привілеїв, пільг чи протекцій для тих, чиї інтереси лобіюються. Однак останнім часом ми спостерігаємо тенденцію до того, що лобістами часто виступають самі представники органів влади. Вони йдуть у політику для того, щоб без посередників вирішувати індивідуальні бізнесові питання.

Не можна говорити, що корпоративізм існує тільки в закритих суспільствах зі статичною соціальною структурою, він проявляється і в деяких демократичних політичних системах, де в багатьох сферах діяльності функціонує порівняно невелика кількість абсолютно вільних, конкурентноспроможних груп впливу.

Плюралістичний варіант розвитку лобізму передбачає, що соціальні групи мають можливості для реалізації своїх інтересів через своїх представників (політичні партії, суспільні, церковні та інші організації). Широкий спектр вибору представників лобістських груп дає змогу при демократичній системі говорити про високий рівень конкуренції. Плюралізм позицій сприяє створенню атмосфери рівноправної взаємодії множинності політичних суб'єктів. Саме в такій ситуації ми можемо говорити про вигідні позиції для народу як соціальної групи, яка зможе вибрати сприятливі для неї методи, технології та суб'єкти лобіювання.

Є. Мінченко і Н. Студеникін вважають: «Корпоративізм в поєднанні з плюралізмом інтересів, незважаючи на свою небезпеку для демократичного розвитку, може мати і деякі позитивні сторони. По-перше, наявність монополії на представництво тих чи інших інтересів зручно для функціонування політичної системи, допомагає владі приймати більш ефективні рішення. Це пов'язано з тим, що держава, формуючи політику, буде брати до уваги інтереси не всіх зацікавлених груп, а тільки тих з них, які мають ресурси і моральне право представляти інтереси великих соціальних груп. По-друге, лобістські групи, що представляють інтереси олігархічного капіталу, в умовах трансформації політичної системи в бік її більшої відкритості самоідентифікують себе не тільки з інтересами значних груп людей, а й окремих регіонів, де вони виступають як роботодавці. Тим самим вибір традиційних лобістських методів поповниться таким

інструментом тиску, як grass-roots, тобто використання великих мас людей для створення ілюзії масової підтримки своїх вимог» [4].

Підсумовуючи вищевикладені аналітичні гіпотези щодо корпоративістських та плюралістичних ідейних позицій, можна дійти висновку, що демократичного розвитку лобізм набуде при становленні неокорпоративістських типів представництва інтересів, який робить акцент на розвитку можливостей вдосконалення політичного управління суспільством за рахунок альтернативних форм і методів соціального співробітництва.

Тут доречно процитувати одного з класиків теорії корпоративізму та неокорпоративізму американського політолога Ф. Шміттєра, який неокорпоративізм розглядає в руслі функціонування інституціонального, тобто неринкового і недержавного, сектору: «аналізуючи подібні інститути – до якого б конкретного підвиду вони не 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) і владою (які можуть бути не тільки суспільними, але й приватними). Інститути мають черпати свої ресурси з обох джерел, причому співвідношення обсягів внеску кожної зі сторін залежить від типу інституту» [7, с. 16].

Виходячи з вищеобгрунтованого, розуміємо, що важливою мотивацією лобізму повинна бути, насамперед, соціальна користь. Про подібне призначення цього інституту пише і О. Березенська: «Технологічно процес лобіювання здійснюється невеликою групою людей, але це не знімає і відчутної соціальної користі, бо врахування групових можливостей та інтересів, наслідків дій, що здійснюються в межах демократичної процедури, виражається в політичних рішеннях, де легалізована складна система стримувань та противаг міжгрупових протиріч» [1, с. 10].

Не дивлячись на те, що лобізм за своєю суттю є достатньо суперечливим явищем і має багато неоднозначних наукових поглядів на своє інституційне призначення, лобізм все ж таки переважно визначають як необхідну детермінанту демократичної системи. Зокрема, О. Вінничук вважає, що лобізм саме з формально-демократичних причин є позитивним явищем для суспільства, «оскільки це створює систему стримувань і противаг економічних суб'єктів. Крім того, лобізм доповнює конституційну схему демократичного представництва, дозволяючи брати участь в ухваленні та реалізації політичних рішень тим групам, що не мають іншої можливості. У такому випадку лобізм відповідає духу демократичної політики» [2, с. 172].

Впровадження інституту лобізму в Україні має проблеми не тільки на концептуальному, технічному та процедурному рівнях, а й на комунікаційному та інформаційному. Можна погодитись з думкою вчених

Д. Базілевича, В. Нестеровича, В. Федоренка про те, що «феномен ототожнення інституту останні п'ять років не лише не зник, а й значно закріпився. Не в останню чергу й через численні публічні заяви парламентарів, котрі постійно ототожнюють себе, навіть з трибуни Верховної Ради України, із лобістами «добрих справ», а своїх опонентів – з лобістами-корупціонерами» [3, с. 100]. Це підтверджує той факт, що для успішної інкорпорації лобізму в національну практику необхідно здійснити комплекс заходів, у тому числі і інформаційно-роз'яснювального характеру.

При наданні лобізму законодавчого статусу потрібно буде брати до уваги ту особливість, що відбувається (хоч і повільно) процес децентралізації в Україні. Ці перманентні реформи прямим чином будуть впливати на трансформацію лобізму як політичного інституту. А його функціонування на місцевому рівні теж має істотне значення, виходячи з того, що представники великого бізнесу мають свої інтереси в певних регіонах країни і залежні від рішень місцевої влади. Влучно про проблеми цього рівня висловився вчений І. Черинько: «Нерідко змагання лобістів можуть призводити до прийняття рішень, що суперечать одне одному або ж до скасування вищою інстанцією рішень, прийнятих на нижчому рівні через лобіювання певними групами вигідних для себе рішень на противагу тим, що були попередньо пролобіювані їхніми конкурентними. Такий стан речей, в принципі, відповідає вимогам правосуддя і законності, однак не вписується у принцип субсидіарності, який є основоположним для побудови нинішньої моделі демократії Європейського Союзу. Згідно з принципом субсидіарності, якщо рішення може бути прийнятим на якомога нижчому рівні місцевого самоуправління, його мають приймати саме такі місцеві органи, без втручання верховної влади до процесу» [6, с. 378].

Говорячи про впровадження будь-якого інституту в політичну практику нашої країни, ми повинні брати до уваги результати в цьому аспекті тих держав, які вже мали такий досвід. Для прикладу ми можемо взяти Польщу, яку деякі дослідники вважають схожою на нашу країну за деякими історичними особливостями і, звісно, Америку, яку на сьогоднішній день вважають найпрогресивнішою державою в сфері розвитку лобізму як політичного інституту.

Польща стала третьою країною в світі, яка ще у 2005 році прийняла закон про лобіювання. Звісно, він має свої як позитивні, так і негативні наслідки. Однак польський професор П. Кучма доводить, що прийняття його було необхідною умовою, аргументуючи це таким чином: «Лобісти зараз відіграють значну роль у процесі прийняття рішень державними інституціями. Вони надають інформацію про потреби суб'єктів, яких вони представляють, укладають детальні аналізи, оцінювання, в них є доступ до фахових матеріалів, якими приймаючи

рішення не могли би скористатися без них. Завдяки діям лобі поширюються знання політиків, внаслідок чого в законодавчому процесі приймаються правильні рішення. В демократичних державах із сформованою правовою та політичною культурою лобіювання – це позитивне явище, що є інструментом формулювання постулатів до органів публічної влади та водночас створює можливість розпочати публічну дискусію на визначену тему. Групи тиску сприймаються як додаткова ланка, яка заповнює прогалину в контактах громадян з парламентами, що призводить до демократизації політичної системи» [5]. Тобто вчений дійшов висновку, що хоча активність лобі і несе за собою ризик посилення корупції, єдиний вихід врегулювання діяльності зацікавлених груп – це обмежити їх дії юридичним контролем.

Українські вчені сходяться на думці, що в Польщі все ж таки «косметичне» урегулювання лобіювання. «Незважаючи на прийняття Акта про лобіювання, цей інститут було унормовано у Польщі лише фрагментарно. Зокрема, нині польське законодавство не урегулювало проблему нерівного доступу до осіб, які безпосередньо приймають рішення, здійснюють реєстрацію і наглядають за їхньою діяльністю. Акт по суті є репресивним для професійних лобістів (осіб, фірм, компаній), але не є таким щодо інших лобістів, які формально не здійснюють професійну лобістську діяльність, такі як бізнес-асоціації та неурядові організації, але є активними суб'єктами лобіювання. Унаслідок цього офіційний реєстр лобістів є формальним і не відображає реальні масштаби лобіювання – у Польщі офіційно зареєстровано лише 60 лобістів» [3, с. 56].

Хоча й США вважають еталоном інституціоналізації лобізму, деякі дослідники говорять про те, що американська лобістська система теж має свої як позитивні, так і негативні сторони. Єдине, в чому сходяться думки експертів, так це на тому, що після узаконення лобістської діяльності ситуація змінилася на краще. Не дивлячись на певні недосконалість правової регламентації, така подія дала можливість для покращення процедур лобіювання. Сьогоднішні американські лобісти, маючи вже неабияку практику і досвід, можуть удосконалювати технології, методи та розширювати інструментарій і примножувати ресурси свого впливу. Різноманітність технологічних схем, які використовують американські професійні лобісти дає нам підстави для вивчення їх досвіду і застосування деяких аспектів у вітчизняній соціально-політичній системі з урахуванням специфіки ментальності та культурної ідентифікації нашої країни.

Потрібно зазначити, що узаконення лобізму ще не дає підстави для його безпроблемного впровадження в політичну систему. Навіть в деяких розвинутих європейських країнах є складнощі в цій сфері. Для прикладу можна назвати Німеччину,

яку деякі дослідники критикують за відсутність чітких правил, які б регулювали взаємовідносини між політиками і представниками управлінських структур з одного боку і лобістами з іншого. В цій країні відсутні правила обов'язкової реєстрації лобістів і практика оприлюднення інформації про механізми, які застосовують лобісти для впливу на зміни та поправки до законодавчих актів. Однак, не дивлячись на все це, німецьке лобі вважається одним з найуспішніших. Для нашої країни інституціоналізація стане поштовхом для створення цивілізованих відносин на ланцюгованому рівні: громадянське суспільство – влада – держава. Проблемою нашої законодавчої системи залишається відсутність механізмів дотримання законів. Тому зрозуміло, що для нашої правової практики недостатньо буде грамотно і демократично прописати можливості функціонування цивілізованого лобізму, необхідно ще буде представити чіткі форми покарання за недотримання відповідних законодавчих вимог. Ще один важливий аспект: надаючи лобізму інституціонального статусу, потрібно створити умови для того, щоб він не перетворився на механізм маніпулювання діяльністю законодавчої та виконавчої влади. Однак основною метою унормування лобістської діяльності повинно стати прагнення домогтися того, щоб в законодавчих актах враховувались інтереси не тільки можливих груп громадськості, а й інститутів громадянського суспільства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Березенська О. Лобізм як соціально-політичний феномен та механізм державного управління / О. Березенська // Політологічні студії. – 2013. – Вип. 3. – С. 5–12.
2. Віннічук О. Інституційний дизайн лобізму в умовах демократії / О. Віннічук // Філософія і політологія в контексті сучасної культури. – 2014. – Вип. 8. – С. 171–174.
3. Інститут лобіювання в Україні та за кордоном: походження, проблеми, перспективи розвитку / [Д. Базілевич, В. Нестерович, В. Федоренко]. – К. : ФОРМ О. Москаленко, 2015. – 111 с.
4. Минченко Е. Современные тенденции в технологиях лоббизма / Е. Минченко, Н. Студенкин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.stratagema.org/publications/lobby/item_68.html.
5. Кучма П. Лобіювання у Польщі / П. Кучма [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://lobbying.in.ua/sites/default/files/files/story_files/Article%20and%20law%20ukr.pdf
6. Черінько І. Розвиток лобізму в Україні як перспективний шлях модернізації громадянського суспільства та розвитку неурядових організацій / І. Черінько // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Кураса. – 2011. – Вип. 4. – С. 375–385.
7. Шмиттер Ф. Неокорпоратизм / Ф. Шмиттер // Поліс. – 1997. – № 2. – С. 14–22.