

ПОЛІТИЧНІ ІНСТИТУТИ І ПРОЦЕСИ

УДК 321.01(043.3)

О. М. Березенська

ЛОБІЗМ ЯК СОЦІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНИЙ ФЕНОМЕН ТА МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті розглянуто актуальні проблеми функціонування та розвитку лобізму як соціально-політичного феномена та механізму державного управління, робиться спроба його охарактеризувати як механізм системи представництва інтересів та засіб впливу на здійснення державного управління.

Ключові слова: лобізм, групи інтересів, плюралістична демократія, органи державної влади, державне управління

До повноправних інституційних суспільних утворень, що породжуються системою конкурентних відносин, можна віднести лобізм. Лобістська діяльність виступає як об'єктивно необхідний і базовий метод збалансування відносин між усіма групами суспільства та владними структурами. Лобізм визнається як один з найпотужніших чинників регулювання суспільного життя в країні, оскільки це політичний спосіб прийняття рішень як на державному, так і на регіональному рівнях. Лобізм можна інтерпретувати як практику реалізації інтересів, як спосіб впливу на органи влади, як посередництво між громадськістю і органами державного управління, як інститут, політичний механізм чи феномен. Первинні політичні цілі лобізму — впливати на політику і отримувати вигоди від своїх членів, — ведуть до постійних пошуків точок доступу до політичного рішення.

Актуальність дослідження обумовлена тим, що в сучасних соціально-політичних умовах, які характеризуються складністю політичного процесу і практики функціонування механізму державного управління, лобізм починає відігравати все більшу роль у процесі вироблення і прийняття рішень. У зв'язку з цим феномен лобізму, його особливості функціонування та механізми впливу на систему державного управління все більше потребують детального вивчення.

Метою дослідження є з'ясування сутності лобізму як соціально-політичного феномена, визначення особливостей механізмів впливу даного явища на систему державного управління.

Значущість лобізму на політичній арені сучасності не слабшає, а з кожним роком зростає. Лобізм набуває масового характеру, окремі лобістські кампанії здобувають статус соціальних рухів. Сьогодні з точністю ніхто не може стверджувати, чи існують такі рішення, які ухвалювалися б представниками влади за відсутності впливу на них з боку зацікавлених осіб.

Підвищення ролі феномена лобізму у політиці призводить до трансформації демократії від цивільного представництва до представництва інтересів. Трансформація зумовлена тим фактом, що з'являються нові й доволі впливові агенти політичного поля — групи інтересів, які впливають на владу, здійснюючи, власне, прямий вплив. Лобізм є не тільки одним з головних механізмів вироблення й прийняття державних рішень, але й важливою діючою силою становлення плюралістичної демократії за рахунок впливу, що здійснюється на систему державного управління.

Отже, лобізм ми розглядаємо як соціально-політичний феномен, що став невід'ємною частиною сучасного політичного життя. Необхідно зазначити, що цей термін порівняно новий і увійшов до політичного лексикону у кінці XIX століття. У Сполучених Штатах Америки ще з середини XIX століття представники різних зацікавлених груп проводили багато годин в кулуарах (лобі — з англ. кулуар, холл, вестибюль), очікуючи законодавців, щоб поговорити з ними і вплинути на їхнє рішення [3]. Поступово термін «лобізм» увійшов у політичний лексикон і тепер часто використовується для всіх, хто в той чи інший спосіб пробує вплинути на прийняття політичних рішень.

Існують різні підходи до інтерпретації самого поняття «лобізм». Д. Султанов в роботі «Лоббизм: как это делается в России» найбільш прийнятними і об'єктивними визнає рамки юридичного підходу, за яким задається матриця, з окремих компонентів якої можна будувати цілий спектр прикладних моделей розуміння даного поняття [11]. За цих умов «лобізм» — багатопланова взаємодія громадян, суспільних об'єднань, організацій та інших суб'єктів правовідносин з органами державного управління, для здійснення впливу на прийняття та впровадження в дію необхідних рішень або для постійного відстоювання інтересів.

Також варто зазначити, що системно-функціональний (інституційний) підхід (Мілбрайт, Бентлі, Медісон, Трумен) визначає лобізм як інститут політичної системи, що забезпечує взаємовплив суб'єктів політичної інтеракції, підтримку рівноваги в суспільстві.

Соціально-політичний феномен, який ми тепер називаємо лобізмом, був описаний багатьма дослідниками. Наприклад, Т. Гоббс та Ж.-Ж. Руссо звертали увагу на вплив на прийняття політичних рішень з боку приватних інтересів і розглядали це явище як негатив. Вперше у політології проблему лобізму розглянув американський політолог А. Бентлі в роботі «Процес управління. Вивчення суспільних тисків». Він багато в чому випередив Й. Шумпетера, який вважав, що основною рисою демократії є конкуренція політичних еліт [5, с.109]. А. Бентлі підкреслював, що саме завдяки посередництву груп інтересів і досягається суспільна згода у державному управлінні.

В останні роки зріс інтерес до питання про те, в чому причина утворення груп інтересів у суспільстві, якими є механізми їх діяльності. Багато з цих проблем були детально розроблені в західній політології, але, на жаль, не знайшли широкого відображення у вітчизняній науці. Як зазначає О. Одінцова, праць, у яких лобізм виступав би основним об'єктом дослідження, як і раніше, небагато [5, с.110-114]. До них можна віднести праці І. Сікори, який розглядає лобізм як елемент взаємодії підприємницьких структур з органами державної влади; Є. Тихомирової, що аналізує лобізм як форму комунікації з громадськістю; П. Круша, який визначає роль груп економічних інтересів під час здійснення лобістської діяльності в Україні. Визначенню лобізму як механізму і соціально-політичного феномена присвячено відносно невелику кількість науково-дослідницьких робіт. Всі вони, як правило, розглядають суб'єкти лобізму.

Лобісти, або їх групи, виконують важливу роль посередників між громадськістю і органами державного управління. Безперечно, в процесі прийняття законів та запровадження їх в життя, депутати, а потім урядові чиновники можуть звертатися і, як правило, звертаються за консультаціями і порадами до професійних лобістів [1, с.106]. У цьому сенсі, вплив лобізму на суспільство й владу — очевидний. Він забезпечує репрезентацію та реалізацію інтересів, в чому й полягає його основне призначення.

Лобізм — один із найпотужніших чинників регулювання суспільного життя в країні, оскільки це політичний

спосіб прийняття рішень як на державному, так і на регіональному рівнях. Лобізм можна інтерпретувати як практику реалізації інтересів, спосіб впливу на органи державного управління, як посередництво між громадськістю і органами державної влади, як інститут, систему чи явище. Однак суть лобізму одна — просування інтересів, які мають узаконюватися на державному рівні [10, с.22].

Відповідно до цих тверджень умови проведення лобістської діяльності в будь-якій країні залежать, перш за все, від конституційного ладу, наявності законодавчої бази і традицій ведення політичного процесу. У багатьох країнах світу діяльність лобістів легалізована, і вони відіграють значну роль у формуванні державної політики. Якщо звернутися до практики країн англосаксонської правової сім'ї, то у США лобіювання охоплює законодавчу, виконавчу та судову гілки влади, у Канаді — виконавчу та законодавчу гілки влади, але з орієнтацією на парламент [8]. На відміну від електорату, який реалізує свої політичні права лише під час виборів, лобісти беруть участь в політичному процесі безперервно. Без їх участі не ухвалюється жоден законодавчий акт, вони перманентно впливають на всі рівні державного управління. З огляду реальної політичної ваги і впливу на владу, вони можуть стояти в одному ряду з політичною системою і державою.

Дані характеристики дають можливість виокремити рольове призначення лобізму у органах державного управління. Присутність даного феномена в структурі державно-управлінських органів сприяє підготовці та наданню відповідним структурам проектів нормативно-правових актів. Лобіювання досить часто виступає каталізатором в організації та проведенні переговорів із уповноваженими органами влади. Це здійснюється з метою відстоювання своїх інтересів в урядових, парламентських, міжнародних комісіях, діяльність яких спрямована на врегулювання окремих економічних, політичних, соціальних чи інших питань.

Впливаючи на управлінські рішення, лобізм примушує «триматися у формі» органи державної влади, в певному значенні конкурує, змагається з ними, додає їм динаміки і гнучкості. В умовах розділення гілок державної влади кожна з гілок може використовувати те або інше лобі в своїх інтересах [7]. Наприклад, в Конгресі США законодавці та представники виконавчої влади офіційно співробітничать з лобістськими кадрами певних зацікавлених груп, що, безперечно, тільки підсилює їхні позиції.

Лобізм дозволяє розширити інформаційну і організаційну базу схвалюваних рішень. Лобісти забезпечують органи державного управління потоком інформації з того або іншого питання, яке вноситься на парламентське слухання, інформують законодавців про те, що відбувається на самому нижньому суспільному рівні. Через лобіювання надається велика актуальність інтересам різних груп і прошарків. Тобто лобіювання виступає у вигляді системи аргументації, механізму підготовки і ухвалення відповідних актів.

Зважаючи на це, феномен лобізму можна розглядати як інструмент взаємодії представницької і виконавчої влади. Тому взаємодопомога міністерських лобістів і депутатських комітетів — на користь справі, вона позбавлена корисливого інтересу і цілком укладається в рамки нормального політичного життя [2].

Переслідуючи мету розкриття сутності даного соціально-політичного феномена, варто звернути увагу на форми його здійснення. Наприклад, І. Немчинов пропонує відрізнити цивілізований і нецивілізований лобізм. Таке розрізнення можна визнати корисним, хоча в нецивілізованому лобізмі можна вбачати і просте правопорушення чи зловживання. На думку І. Немчинова, нецивілізований лобізм — це «спроба «протиснути» вигідне рішення якогось приватного» питання чи якоїсь приватної проблеми, а цивілізований — «складний механізм впливу на владу (законодавчу в тому числі) з метою встановлення певних «рамкових» правил гри» [4, с.11]. Тобто, різницю автор вбачає саме в цілях, а не в методах.

Ще одним видом лобістського впливу є ситуаційний і стратегічний різновиди лобізму. Вони відрізняються за фактором, який відіграє вирішальну роль в цілях і задачах впливу на парламент [1, с.122].

Таким чином, лобізм доцільно розуміти як систему і практику реалізації інтересів різноманітних груп, союзів, об'єднань громадян, субстрат та субеліт, корпорацій тощо шляхом організованого впливу на законодавчу та адміністративну діяльність державних органів, що становить основу системи державного управління.

Незважаючи на часто нелегітимний статус лобістських груп, механізми їхньої діяльності не можна однозначно оцінювати негативно, бо вони є природними інститутами плюралістичної демократії та втілюють, активні політичні технології, а також механізм обліку та досягнення багатопланових соціальних інтересів у диференційованих

суспільствах, особливо транзитних. В цьому є політичне призначення лобізму — здійснювати функцію соціального посередництва між громадянським суспільством та державою, а також сприяти спрямованому «обміну інформацією» в процесі законотворчості. Так, французький політолог М. Дюверже, відмічаючи, що законодавці намагаються легалізувати лобізм та перевести його «з кримінального шляху до інформаційного», мав на увазі подолання прямого підкупу та скупки голосів за рахунок «непрямого» інформаційного впливу об'єктивної інформації, яка підтверджує обґрунтованість інтересів та вимог щодо очікуваних рішень влади [9, с.435]. Під час розробки та прийняття законів, при інтерпретації законодавчого чи будь-якого нормативного акту урядовцями важливу роль відіграють не тільки їхні знання та професіоналізм, але і об'єм та характер інформації, яку він має.

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.

Використовуючи попередні характеристики лобізму як соціально-політичного феномена, можна визначити наступні механізми впливу даного явища на систему державного управління.

Один з механізмів лобіювання — плюралістичний, коли групи інтересів здійснюють тактику тиску «знизу вверх» на законодавчу або виконавчу владу з ціллю закріплення певних переваг, пільг, привілеїв тощо. Плюралістичне представництво інтересів організується спонтанно, не має постійних інституціональних форм, висуває своїх лідерів, йде до своїх цілей у конкурентній боротьбі з іншими силами [12, с.147]. На законодавчий процес плюралістичне лобі частіше за все впливає через депутатські ініціативи та позиції.

Інший варіант лобізму полягає в тому, що держава укладає з якою-небудь групою явну або латентну угоду, отримуючи в обмін на привілеї лояльність та певні гарантії сприяння державним рішенням і діям уряду. Це лобі — корпоративістське, групи інтересів тут порівняно нечисленні та функціонально упорядковані (за категоріями інтересів), ієрархізовані за статусами, соціально зорієнтовані на субеліти. Держава, що йде на угоду з корпоративістським лобі,

можна сказати, визнає за ним монопольне право на представництво певних інтересів в обмін на право впливати на відбір лідерів та порядок задоволення виражених лобі вимог [6, с.461].

Сучасні внутрішні механізми лобіювання складаються з комплексу можливостей донести або «нав'язати» особний інтерес структури або політичній персоні, яка приймає рішення.

Головною цінністю лобізму є створення легітимних можливостей участі у розробці та прийнятті рішень як найбільш зацікавлених суспільних груп, так і висококомпетентних спеціалістів.

Підводячи підсумок, слід зазначити, що феномен лобізму — це особлива детермінанта сучасної демократії, важіль впливу громадських організацій на процес ухвалення рішень органами державного управління. Розглядаючи лобізм як специфічний і неоднозначний соціально-політичний феномен та механізм державного управління, можна зробити ряд принципових висновків. По-перше, функціонування лобізму можливе лише за наявності конкретного інтересу і можливості його реалізації певною групою інтересів на практиці. По-друге, численні групи, переслідуючи різні цілі, інколи створюють такий тиск щодо прийняття політичних рішень, що втрачається логіка державної політики з певних питань. Саме тому невиправдано було б ідеалізувати феномен лобізму як найоптимальніший механізм у вирішенні всіх хвилюючих проблем. Але водночас неможливо не визнавати його ролі щодо процесу оформлення, вираження, представництва інтересів у структурах органів державного управління. Все це об'єктивно розширює коло учасників політичного процесу, позитивно впливаючи на розвиток плюралістичної моделі демократії загалом.

Список використаних джерел:

1. Андрущенко В. Організоване суспільство [Текст] / В. Андрущенко. — К. : ТОЙ «Атлант ЮЕмСі», 2006. — 504 с.
2. Аналітичні матеріали. Громадські слухання «Сприяння легалізації лобістської діяльності на регіональному рівні» / упор. М. Розумний, В. Холод. — К., 2005 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.varianty.org.ua/projects>.
3. Академія — аналітичний центр Лобіювання: сутність, легітимність, практика [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.academia.org.ua/index.php?p_id=30&id=54.

4. Немчинов І. Лобіювання як форма діалогу з владою [Текст] / І. Немчинов // Контекст. — 2002. — № 2. — С. 9-12.
5. Одінцева О. Цивілізований лобізм як форма боротьби з корупцією [Текст] / О. Одінцева // Право України. — 2006. — № 6. — С. 110-114.
6. Парсонс В. Публічна політика : вступ до теорії й практики аналізу політики [Текст] / В. Парсонс ; пер. з англ. О. Дем'янчука. — К. : Видавн. дім «Києво-Могилян. акад.», 2006. — 549 с.
7. Политология : энциклопедический словарь. — М., 1993. — С. 159 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.lobbying.ru/index>.
8. Політологічний словник [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.lobbying.ru/index>.
9. Политический менеджмент [Текст] : учебное пособие / А. А. Деркач [и др.] ; под общ. ред. В. И. Жукова, А. В. Карпова, Л. В. Лаптева, О. Ф. Шаброва. — М. : Изд-во Института психотерапии, 2004. — 944 с.
10. Сабанадзе Ю. Лобізм зло чи необхідність [Текст] / Ю. Сабанадзе // Трибуна. — 2008. — № 1-2. — С. 22-23.
11. Султанов Д. Лоббизм: как это делается в России [Електронний ресурс] / Д. Султанов. — Режим доступу: <http://www.stratagema.org/lobbizm.php?nws=ds31t2063414134h>.
12. Тихомирова Є. Лобізм як складова міжнародного PR [Текст] / Є. Тихомирова // Політ. менеджмент. — 2005. — №1 (10). — С. 143-151.
13. Цвих В. Ф. Сучасні підходи для визначення сутності та межі функціонування груп інтересів (тиску) [Текст] / В. Ф. Цвих // Людина і політика. — 2002. — №1. — С. 41-53.

The issues of the day of functioning and development of lobbyism are considered in the article, as the socio-political phenomenon and mechanism of state administration. An attempt to describe lobbyism as mechanism of the system of representative office of interests and mean of influence on realization of state administration is done.

Key words: lobbyism, interest groups, pluralism democracy, public authorities, state administration.

Отримано: 10.11.2012