

Лобізм у системі представництва інтересів

Валерій Биковець,

аспірант кафедри філософських і соціальних наук
Київського національного
торговельно-економічного університету

Стаття присвячена проблемі лобізму як одному з основних механізмів реалізації інтересів соціальних груп. Актуальність дослідження обумовлена тим, що в сучасних соціально-політичних умовах лобізм починає відігравати все більшу роль у процесі вироблення і прийняття рішень як на рівні уряду, так і на рівні місцевого самоврядування. У зв'язку з цим феномен лобізму, його сутнісні риси та характеристики привертають особливу увагу науковців.

Сучасні політологічні дослідження у сфері політичних інститутів і процесів мають переорієнтовуватися на явища, що раніше з різних причин перебували за межами наукового пошуку. Йдеться, зокрема, про представництво політичних інтересів, що здійснюється неформальними або непрофільними політичними агентами.

Для української політології 1990-х – початку 2000-х років характерним був державоцентричний погляд на динаміку розвитку політичної системи. Відтак, у фокусі уваги дослідників опинялися переважно органи державної влади, політичні партії та інституціоналізовані громадські організації як базові суб'єкти захисту певних політичних інтересів. Сьогодні ж виникає гостра потреба в науковому розгляді неформальних схем і стратегій представництва цих інтересів. Це обумовлюється тим, що концептуальна схема представництва політичних інтересів впливових груп суспільства через публічні інституції не відображає специфіки української „реальної політики” і не може дати відповідь на питання щодо балансу, спрямованості та методів їх захисту. З іншого боку, проблематика неформальної (особливо тіньової, корупційної) політичної діяльності є однією з провідних характеристик у визначенні результатів і подальших орієнтирів демократичного транзиту в Україні. Дослідження останнього, у свою чергу, становить своєрідну метапарадигму сучасної української політології. Отже, проблематизація феномена представництва політичних інтересів за сучасних умов пов'язана як з об'єктивним станом політичної

сфери (не тільки України, але й світу в цілому), так і з позицією політичної науки, що потребує нових перспектив розвитку.

Останніми дослідженнями, в яких започатковано розв'язання зазначеної проблеми і на які спирається автор, є, передусім, праці Л. Бакун [1] і О. Золотарьової [6], у яких розглядаються концептуальні засади вивчення реалізації групових інтересів у світовій політичній науці. Окрім того, автор спирається на статті російських дослідників Н. Лапіна [7] і В. Лапкіна [8], в яких розкрито соціологічні передумови діяльності груп інтересів у політиці. Корисною для цього дослідження має дисертаційна праця О. Лісничука [10], в якій значна увага звертається на українську специфіку явища.

Невирішеною раніше частиною загальної проблеми, якій присвячується наша стаття, є окреслення теоретичного бачення місця і ролі лобізму в системі представництва політичних інтересів. Лобізм, як явище політики, потребує посиленої уваги, оскільки досі не існує одностайності у його науковому тлумаченні. Проблемність лобізму в контексті системи представництва політичних інтересів полягає в тому, що досі невідомими лишаються критерії демаркації політичних і галузевих інтересів, засобом захисту яких вважається лобізм. Окрім того, немає методології ідентифікації політичних дій як лобістських, а також (і це головне) і досі спостерігається невизначеність статусу лобізму як політологічної проблеми.

Метою дослідження є визначення місця і ролі лобізму в системі представництва політичних інтересів у сучасному світі та в Україні. Для її досягнення в межах роботи передбачається вирішення таких завдань: 1) розгляд лобізму як компонента структури представництва політичних інтересів на концептуальному рівні; 2) визначення основних специфічних рис лобізму як політичного явища в сучасній Україні.

Соціально-політичні зміни останніх десятиліть, насамперед процеси глобалізації і демократичного транзиту, викликали у політичній сфері зменшення керованості суспільними процесами з боку національних урядів, а також зміну засад формування управлінського порядку денного в багатьох країнах світу. Ці процеси мали своїм наслідком актуалізацію пошуку шляхів оптимізації політичних процесів розбудови державності. Особлива гострота проблем такого вдосконалювання, на думку, зокрема, В. Войткова і В. Музики, спостерігається в Україні [4] у зв'язку із затяжною системною кризою й ослабленням всіх параметрів її державності.

Одним з чинників оптимізації макропараметрів розвитку національної політичної системи може стати (і частково вже стає) успішно діюча в західних країнах система представництва інтересів. Так вважають російські дослідники Р. Кінебас [13], Н. Прохода [16], І. Семененко [17].

Дослідження системи представництва інтересів активно здійснює українська науково-експертна спільнота. Зокрема, істотні аспекти проблеми лобізму в контексті розвитку українського політикуму розглядаються в працях М. Банчука [2], В. Брустинова [3], І. Воронова [5]. Проте саме контекстність розгляду явища лобізму, на думку В. Войткова і В. Музики [4], а також П. Лукашенка [12], заважає вивчати його неупереджено. Зважаючи на це, цілком обґрунтованим є дослідження теоретичного і прикладного значення поняття „лобізм” як окремого предмета наукового розгляду.

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 [21] і Д. Ептера [23], таке явище відображає модальність взаємин між групами інтересів і владними структурами і має системний характер. Тобто, воно є самовідтворюваним, функціональним і відокремленим 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 (в розвинених демократіях) у якості одного з його компонентів входить лобістська діяльність у її різних проявах, консультаційні й експертні інститути всіх рівнів, механізми соціального партнерства, служба 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” [20].

Однією з визначальних складових системи представництва інтересів є лобізм. На думку Ф. Шамхалова [19], він є широко визнаним засобом формального і неформального впливу груп інтересів на владні структури з метою прийняття необхідних їм 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.

Поняття „лобіст” виникло в другій половині XIX століття у Великій Британії і США. В цих країнах розвинулася система представницької демократії, що передбачала колегіальний і процедурний процес прийняття

рішень, який складався з багатьох етапів. На деяких із них існувала можливість звернення до парламентарів та членів уряду задля вирішення важливих питань. Лобістами називали осіб, зацікавлених у просуванні законопроектів, а також осіб, що безпосередньо зверталися до керівників або членів комітетів та інших підрозділів законодавчих органів. Суворий регламент не передбачав присутності сторонніх у залах засідань. Саме тому, що „прохачі” перебували в кулуарах, вони й отримали, як пише В. Лепехін [9], назву лобістів (від англ. lobby – кулуари).

Лобізм як окремих вид діяльності був узаконений в середині ХХ століття, оскільки набув значного поширення і статусу загальноприйнятої практики. Першим нормативним актом, що прямо регулює лобізм у США [13], став закон „Про реорганізацію законодавчих органів” (1946 р.) Він передбачає реєстрацію фірм, які надають лобістські і консультативні послуги, а також оприлюднення фінансових результатів лобістської діяльності. Отже, лобізм є цілком легальною та інституційованою формою представництва інтересів, апробованим механізмом здійснення політики.

Науковці пострадянських країн (В. Лепехін [9], С. Перегудов [15]) 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.

Західні дослідники, зокрема, американці Ч. Ендрейн [21] і Д. Ептер [23], 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.

У політичній науці усталилася думка про позитивний вплив лобізму на розвиток державного управління [18]. Деякі дослідники-американісти, як, наприклад, Р. Кінебас [13], визнають лобізм головним елементом американської державної системи.

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 і 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 реалізовуватися 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. Про це говориться, зокрема, в працях І. Семененка [18], А. Хомича [18], а також колективу американських авторів під керівництвом Дж. Хіглі і Р. Гюнтера [22].

До міжнародного лобізму належить і 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 відставними посадовцями законодавчих органів – конгресменами, сенаторами, губернаторами, працівниками апарату, якщо останні є представниками певної етнічної групи, в минулому іммігрантами або їх нащадками. Приклад: завдяки своєму лобі в США Вірменія одержує від цієї держави значну фінансову допомогу (близько \$200 мільйонів на рік). Крім того, за даними В. Войткова і В. Музики [4], США забезпечують постійними фінансовими надходженнями (\$20 мільйонів на рік) бюджет невизнаної 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 розгалуженим 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, складові частини якої організовані в певні особливі, примусові, неконкурентні, ієрархічно впорядковані, функціонально різні розряди, офіційно визнані або дозволені (іноді й просто створені) державою, що забезпечує їм монополію на представництво у своїй галузі в обмін на певний контроль за добором лідерів та артикуляцією вимог і уподобань” [20, с. 15].

Неокорпоративістська доктрина не розглядає лобізм як ключову проблему, приділяючи основну увагу можливості вдосконалення політичного управління суспільством 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 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,” – вважає Ф. Шміттер [20, 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 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 [13], Н. Проходи [16], І. Семененка [17], мала значні позитивні наслідки для керованості суспільства і його стабільності, сприяла зміцненню демократії і правової держави. За умов неокорпоративістської моделі соціально-політичного устрою здійснюється більш справедливий і пропорційний розподіл ресурсів між групами інтересів. Це забезпечує, щонайменше, 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, згідно з М. Банчуком [2], є перехідний характер економічної, політичної і правової систем. 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 [5], поки що недостатньо структурована на засадах власності і влади. Його 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 бази. Наслідком цього є деформованість 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. Більше 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 експлікується й аналізом співвідношення тінювих і публічних засобів лобіювання. Тінювий і публічний лобізм у західній політичній системі концептуально несумісні. На думку П. Лукашенка [12], у випадку тінювої схеми відбувається негласний контакт зацікавленої сторони з особою (чиновником чи депутатом), який приймає важливе рішення. Такий вчинок з боку посадовця може кваліфікуватися як „корупційна діяльність” при встановленні факту відшкодування „послуг”. В результаті тінювого лобізму з’являються законодавчі та інші нормативні акти чи рішення, здатні забезпечити (часто на шкоду іншим) вигоду чи преференцію певній групі.

Така практика властива багатьом пострадянським державам. Зокрема, як стверджують С. Перегудов, І. Семененко [15], Ф. Шамхалов [19], вона вельми поширена в Росії. У свою чергу, публічний лобізм відрізняється, по-перше, легальними засобами здійснення, по-друге, масштабами, мотивами і спрямованістю. Публічна стратегія лобізму передбачає представництво інтересів цілих галузей і сфер економічної діяльності. Значення такого різновиду лобізму є загальнонаціональним.

Цілком закономірним, з огляду на вищезазначене, є питання щодо реального співвідношення публічного і тінювого лобізму в Україні. Враховуючи те, що у нас немає закону про лобістську діяльність, а також усталену практику захисту інтересів окремих підприємств і компаній представниками регіональних еліт у законодавчому органі, є підстави оцінювати питому вагу публічного лобізму в системі представництва політичних інтересів України як вкрай низьку. Підтвердженням цього експерти (наприклад, В. Войтков, В. Музика [4]) вважають те, що кількість законів, прийнятих українським парламентом, значно менша кількості змін до них. За змінами, виправленнями та уточненнями часто приховуються пільги й преференції, що не поширюються на всі існуючі у певній сфері групи інтересів. Це підтверджується, зокрема, корупційними скандалами, що спостерігалися після зміни найвищої владної еліти внаслідок „помаранчевої революції”.

З позицій компаративного методологічного підходу, застосованого у працях Ч. Ендрейна [21], Д. Ептера [23], Дж. Хіглі та Р. Гюнтера [22], маємо підстави зробити низку висновків. Один з них полягає в тому, що, у зв’язку із затяжним і суперечливим перехідним періодом, становлення

представництва груп інтересів в Україні буде дотримуватися ритму цього періоду, відображати його особливості, породжуючи специфічно українські форми і методи. Найбільший вклад у розбудову незалежної демократичної держави представництво інтересів може зробити при певній корекції курсу соціально-політичних реформ і поступовому визріванні правового демократичного суспільства з перспективною ринковою економікою. Відповідне політико-правове його забезпечення прискорить процес інституціоналізації громадянського суспільства і такої його важливої складової, як система представництва інтересів. За цих умов може з'явитися одна з найбільш ефективних і демократичних моделей лобізму - плюралістична, а неокорпоративізм набуде рис і властивостей, що зміцнюють демократію і політичну стабільність.

Наступний висновок полягає в тому, що система представництва інтересів, яка існує зараз в Україні, поки що не може сприяти керованості в політичній (а також в політико-правовій та економіко-політичній) сфері життя суспільства і вдосконаленню політичного управління. Розробка законодавства з регулювання лобістської діяльності і розширення правової бази для інших елементів представництва інтересів стає необхідністю – хоча б для часткового вирішення зазначених проблем.

Перспективними напрямками розвідок у цій сфері є подальше теоретичне визначення характерних рис окремих елементів системи представництва політичних інтересів. Важливим завданням тут є розгляд макротенденцій практики представництва інтересів у політичній сфері на тлі процесів культурно-цивілізаційної модернізації України як частини регіону Центральної і Східної Європи.

Література:

1. **Бакун Л. А.** Группы в политике. К истории развития американских теорий // Полис. – № 1. – 1999. – С. 162 – 167.
2. **Банчук М. В.** Идеология та культура діяльності правозахисних органів України в контексті становлення громадянського суспільства: Політологічний аналіз / АПН України; Інститут вищої освіти. – К. : Юстініан, 2005. – 144 с.
3. **Брустінов В. В.** Модернізація системи влади і управління: чинники змін та розвитку: Автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького - К., 2005. – 17 с.
4. **Войтков В., Музика В.** Нашим лоббістам закон еще не писан // Власть и политика - № 39, 26 сентября - 2 октября 2003 г.
5. **Воронов І. О.** Політична конфліктологія: діалектика соціальних суперечностей і суспільної злагоди. - К. : Генеза, 2005. – 320 с.
6. **Золотарева Е. В.** Группы интересов в политике // Вестник Российского университета дружбы народов. – Серия: Политология. – 1999.

– № 1. – С. 63 – 75.

7. **Лапин Н. И.** Ценности, группы интересов и трансформация российского общества // Социс. – 1997. – № 3. – С. 14 – 24.

8. **Лапкін В. Н.** Ціннісна диференціація елітотворних і масових груп з урахуванням політичної динаміки російського суспільства // Політична думка. – 2000. – № 2. – С. 32 – 39.

9. **Лепехин В.** Лоббизм. – М., 1995.

10. **Лісничук О. В.** Групи інтересів у багатоскладовому суспільстві. Політологічний аналіз: Автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02/ НАН України. Інститут політичних та етнонаціональних досліджень. – К. – 2000. – 20 с.

11. Лоббизм в России: этапы большого пути. – М., 1996.

12. **Лукашенко П.** Особливий політичний відтінок // Підприємництво в Україні. – 2001. – № 3. – С. 30 – 32.

13. **Кинебас Р.** Группы интересов в политической жизни США // Бизнес и политика, 1995, № 3.

14. **Кокорев А.** Перераспределение собственности в частном бизнесе / Вопросы экономики. – 1997. – № 120 – 129.

15. **Перегудов С., Семенов И.** Лоббизм в политической система России // МЭиМО, 1996, № 9.

16. **Прохода Н.** Лоббизм: как это делается во Франции // Бизнес и политика, 1995, № 8.

17. **Семенов И.** Лоббизм и представительство интересов бизнеса в Европейском Союзе // Бизнес и политика, 1995, № 2.

18. **Хомич А.** Лоббизм в странах АСЕАН // Бизнес и политика, 1995, №№ 9, 10, 12.

19. **Шамхалов Ф. И.** Лоббизм во взаимодействиях государства и бизнеса (материалы к лекциям и семинарам) // Российский экономический журнал, 1999, № 1.

20. **Шмиттер Ф.** Неокорпоратизм // Полис. – 1997. – № 2. – С. 14 – 22.

21. **Эндрейн Ч.** Сравнительный анализ политических систем. Пер. с англ. – М., ИНФРА-М, 2000 – 320 с.

22. Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe / ed. by J. Higley and R. Gunther. – Cambridge University Press, 1992. – 354 pp.

23. **David E. Epter.** Introduction to Political Analysis. – Cambridge, MA: Winthrop, 1997.