

- учений : хрестоматія / сост. и общ. ред. Г.Г. Демиденко. — Харьков : Факт. — С. 563-593.
2. Бенжамен Констан. О свободе у древних в её сравнении со свободой современных людей / Бенжамен Констан // История политических и правовых учений : хрестоматія / сост. и общ. ред. Демиденко. — Харьков : Факт. — С. 498-504.
 3. Тищенко Ю. Громадянське суспільство в Україні та політика ідентичності / Ю. Тищенко, С. Горобченко. — К. : Агентство «Україна», 2010. — 76 с.
 4. Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм / В. Шаповал. — К. : Основи, 1993. — 144 с.
 5. Як «вилікувати» парламент? // День. — 5 березня 2010.

The article tries to examine the formation of the electoral system in Ukraine, and the recommendations to improvement of the new draft law on elections.

Key words: electoral system, electoral law, party lists, party quotas.

Отримано 12.04.11

УДК 321.01(043.3)

О. В. Горбняк

СПЕЦИФІКА ВИКОРИСТАННЯ ЛОБІСТСЬКИХ ТЕХНОЛОГІЙ У КАБІНЕТІ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

В статті подається дослідницький матеріал, присвячений проблемі феномену політичного лобізму і його технологій, що в громадській свідомості сприймається неоднозначно. Робиться спроба проаналізувати лобізм як інститут системи представництва інтересів, засіб впливу на здійснення державної політики.

Ключові слова: лобізм, лобіювання, технології лобізму, «коридорне лобіювання».

Лобіювання — це процес впливу груп, які сформовано навколо спільних інтересів, на владу (уряд, парламент) для ухвалення певного нормативного правового акта або рішення. Процес лобіювання має на меті узагальнення інтересів у суто раціональній формі, які відповідають або не відповідають інтересам даної соціальної чи політичної групи.

Доречно висловився відомий англійський історик і соціолог Генрі Бокль про те, що за старих часів найбагатшими країнами вважалися ті, природа яких була найщедрішою. Але нині Юрг Стейнер, порівнюючи американську та європейську природу демократії та лобізму, зазначав, що американське суспільство в принципі негативно ставиться до лобі, бо має у собі ідею загального блага, тому вважає, що задоволення партикулярних інтересів нівелює ідею загального.

Натомість станово-корпоративна історія Європи спокійно сприймає пряме задоволення секторальних інтересів, бо виборці вірять, що реалізація одиничного піде на користь усім, тому інституціоналізація відносин між державою та групами розвивається тут цілком успішно [10]. Партії не є настільки домінуючими на політичній арені, як це є в Європі, тому її формують групи, які входять у партії.

Актуальність дослідження обумовлена необхідністю здійснення детального аналізу процесу функціонування лобізму на всіх щаблях державної ієрархії з тим, щоб з'ясувати механізми лобістського впливу на суб'єкти влади. Проблема лобізму і його технологій сьогодні актуалізована такими явищами сучасного політикуму, як: зрощування бізнесу і влади; суперечливість законодавчої бази і спекуляції на цьому ґрунті; значний іноземний вплив на діяльність органів державної влади.

Метою роботи є дослідження сутності лобізму і його технологій у органах виконавчої влади як форми специфічних суспільних відносин.

Визначенню лобізму як категорії і соціально-політичного механізму присвячено відносно невелику кількість науково-дослідницьких робіт. Всі вони, як правило, розглядають суб'єкти лобізму.

В сучасних соціально-політичних умовах такої специфічний феномен, як лобізм, потенційно нарощує свою вагу у політичному процесі різних рівнів. У зв'язку з цим явище лобізму, його сутнісні риси та характеристики привертають особливу увагу науковців і дослідників. На даний час вивчення політичних інститутів і їх функціональних показників змінюється у напрямку пошуку нових орієнтирів, — систем представництва політичних інтересів і механізмів їх дії.

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.

Дослідженнями, в яких започатковано розв'язання значущої проблеми, є передусім, праці А. Бакун [1] і О. Золотарьової [5], у яких розглядаються концептуальні засади вивчення реалізації групових інтересів у світовій політичній науці. Крім 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 є дисертаційна праця

О. Лісничука [9], в якій значна увага звертається на українську специфіку явища.

Проблема лобізму і використання лобістських технологій є однією з найскладніших у сучасному політикумі. В основі лобіювання лежить механізм ідентифікації групових інтересів із суспільними. Політичний процес передбачає намагання політичних акторів чинити вплив на структури влади, посадових осіб та громадську думку з метою досягнення бажаного результату. Таким чином, зокрема, й формується такий політико-правовий інститут, як лобізм [11, с. 179]. Але його класична, цивілізована форма набуває специфічних рис з урахуванням історичного і національного контексту.

Однією з найефективніших стратегій лобіювання є передача інформації тим, хто ухвалює важливі рішення, до того, як обирається той чи інший напрям політики, розробляються певні законодавчі акти чи приймаються важливі адміністративні рішення. Методи лобізму широко використовуються в сучасних цивілізованих країнах. Вони розглядаються як легальна форма впливу різноманітних кіл та груп суспільства на апарат державної влади, причому — впливу знизу. Впливу можна домогтися шляхом забезпечення відповідних державних службовців технічною інформацією і якісно проведеними дослідженнями, оскільки така інформація може братися до уваги чи навіть за основу при розробці політичного курсу, підготовці рекомендацій для міністрів і Кабінету або законопроектів. Лобісти також намагаються здійснювати вплив на членів парламенту через систему комітетів, партійні чи фракційні збори і безпосередньо через Кабінет [10].

Незважаючи на те, що лобіювання вважається законною діяльністю в багатьох країнах, воно наштовхується на деяку критику. Існують реальні побоювання, що думка окремих осіб і груп, які не мають достатніх коштів для того, щоб найняти професіоналів або не володіють необхідними спеціальними знаннями, не буде почута політиками, хоча така думка може заслуговувати на увагу. Висловлюються думки на рахунок того, що лобісти, які обстоюють свої конкретні інтереси, можуть надто вибірково підходити до того, яку інформацію передавати державним посадовим особам і можуть надмірно схилитися до представництва інтересів еліти і підприємницьких кіл. Найрізкіше така діяльність критикується, коли лобісти використовують спеціальні зв'язки або відомості, недоступні для широкого загалу. Принцип об'єктивності державної влади підривається,

коли лобісти мають доступ до тих, хто ухвалює державні рішення, або до інформації, а інші не мають такого доступу, або коли консультації між урядом і лобістами проходять за зачиненими дверима. Крім того, важливо, щоб ті, хто отримує від лобістів інформацію, знали, чий погляд ці лобісти представляють.

У демократичних країнах (у яких тільки й може існувати явище лобізму) уряд виконує лише ту роботу, яку йому доручив на виборах народ. Виконавча влада обирається для реалізації своєї програми (і саме такі повноваження дає їй виборець), законодавча — для законотворчості загалом. Тому лобізм у законодавчій владі природний, а у виконавчій частіше називається корупцією. У Сполучених Штатах ці дві гілки влади існують абсолютно роздільно, і тому тут узаконено лобістські контори. А ось у Європі, де виконавчу владу формує парламент, до лобізму ставляться прохолодніше, оскільки уряд де-факто — частина парламенту, тому й лобізм від корупції тут відокремити складніше. Щоправда, і в таких країнах існує лобістська діяльність, але вона не має здебільшого, на відміну від Америки, професійного характеру (задоволення тимчасових інтересів) [3, с. 78].

Якщо ж проводити паралелі з Україною, то можна стверджувати, що в аспекті фрагментації, лобістських технологій, недовіри до уряду, низької щільності членства є уподібнення американській системі. Проте політично-культурні погляди та правова система більше тяжіють до континентальної традиції. Навряд чи спроби скопіювати американську культуру самоорганізації приведуть до зміни ментальних установок, хоча і практикування корпоративного рішення на макрорівні невідомо чи було б успішним, саме через брак солідаризму та високу фрагментацію суспільства. Натомість цілком допустимим для держави видається пошук партнерів з переговорів на мезорівні чи в рамках місцевого самоврядування і створення системи соціального захисту на кшталт німецької соціальної ринкової економіки — можна припустити, що у випадку поліпшення економічного становища рівень реального членства у групах міг би підвищитись, а відповідно фрагментації — зменшитись [6, с. 84].

В майбутньому вплив політичних сил та їхніх кандидатів на прийняття законів буде визначатися здатністю останніх розробляти й реалізовувати гнучкіші й нестандартні програми дій, покликані об'єднати значну частину «політичного поля» України, зосереджувати увагу суспільства на реальному розв'язанні однієї або кількох проблем, однаково важливих для переважної більшості населення

незалежно від його ціннісних установок і політичних орієнтацій, таких як забезпечення зайнятості, підвищення зарплати, зниження інфляції [10]. Зараз же, групи інтересів, інтегровані у владу, мають можливість безпосередньо впливати на цей процес, більш-менш коректуючи баланс на свою користь. Але цей процес в Україні нерідко перетворюється на дисбаланс. Практично кожна група інтересів прагне монополізувати владу і робить усе можливе для того, аби залишитися єдиним джерелом прийняття рішень. Власне, такий лобізм немає нічого спільного із цивілізованим. Зараз лобювання розуміється як спроба «протиснути» вигідне рішення якогось приватного питання. Насправді ж лобі — це складний механізм впливу на владу (законodawчу в тому числі) з метою встановлення певних «рамкових» правил гри, як усередині суспільства, всередині влади, так і в стосунках суспільство-влада.

Специфікою української практики лобювання, як стверджують аналітики, є переважання методів лобювання через Кабінет Міністрів та Секретаріат Президента. Це підтверджує кількість висунутих та прийнятих законодавчих ініціатив від відповідних органів. Причиною подібної практики є складність механізмів проходження законопроектів через Верховну Раду та ефективність способів «внутрішнього» лобювання у Кабінеті Міністрів. Постанова Кабінету Міністрів є більш ефективним засобом, ніж закон. Вона вступає в силу з моменту підписання і не проходить трьох читань у Верховній Раді. Вартість такого документу для замовника значно нижча. Вона дозволяє уникнути зайвої публічності процесу, що за сьогоденних умов у певних випадках є дуже важливим. Основним методом лобювання у Кабінеті Міністрів є «коридорний лобізм», суть якого полягає насамперед в проштовхуванні потрібного та відмови від прийняття непотрібного рішення. В апаратній ієрархії офіційні посади і реальний ступінь впливу на процес прийняття рішень не співпадають. Саме тому за розташуванням сил на ключових посадах та ступенем їх впливу на керівництво, включаючи навіть осіб, які не входять до офіційної номенклатури, уважно стежать учасники процесу лобювання.

Основні механізми «коридорного лобювання» полягають в необхідності знати реальну систему функціонування апарату, систему прийняття рішень, психологічні особливості того чи іншого керівника, ступінь впливу на нього найближчого оточення. Лобісти наймаються для представлення інтересів конкретної особи або групи осіб у їхніх ділових відносинах з урядом. Від імені своїх клієнтів лобісти

зв'язуються з державними посадовими особами, намагаючись впливати на прийняття рішень на державному рівні, наприклад, на розробку законодавчих пропозицій, концепцій або програм, надання грантів або іншого фінансового сприяння, виділення державних замовлень або призначення на державну посаду [4, с. 130].

«Внутрішніми лобістами» виступають не лише чиновники різного рівня, але й найвищі посадові особи. Прямим наслідком такої залежності, великої ролі особистого фактора у взаємостосунках державної бюрократії та груп тиску стало значне поширення корупції та прямих способів впливу на прийняття рішень у даній сфері.

Лобістські можливості різних груп інтересів далеко не однакові. Як відомо, імовірність реалізації інтересів тих або інших груп залежить від комплексу можливостей, якими ця група і члени групи володіють. У число найбільш істотних можливостей входять: близькість до особи або організації, що ухвалює рішення; наявність коштів, достатніх для всього комплексу дій, що забезпечують реалізацію інтересу, можливість впливу на засоби масової інформації. Оцінюючи всі можливості фахівці зазначають, що лобістський потенціал організацій прямо пропорційний економічному значенню галузі або господарської одиниці, яку вони представляють. У шахтарів, машиністів локомотивного депо набагато більше можливостей лобювати свої інтереси, чим у працівників соціальної сфери, науки. Лобістські можливості громадської організації часто залежать від особистого авторитету лідерів. Не дивно, що соціальні лобісти не становлять більш або менш адекватного протистояння підприємницькому лобі. Вони не володіють великим потенціалом впливу на процес прийняття державних рішень. Українська специфіка полягає в тому, що соціальні інтереси найманих працівників підприємства, групи підприємств, галузі служать лобістам корпорацій, комплексів.

Традиційно найбільш сильними в Україні вважаються металургійне, вугільне, аграрне лобі. Не менш могутні — алкогольне, тютюнове, цукрове, рекламне, а також лобі сфери зв'язку. Експерти не беруться коментувати, що стоїть за ініціативою посилення галузевого лобі, однак зазначають, що передумови для переходу від корпоративного до галузевого протекціонізму існують. Зокрема, економісти стверджують, що укрупнення корпорацій і зростання самосвідомості і бізнесменів, і законодавців вже наближаються до того рівня, коли простіше і дешевше лобювати проблеми галузі, ніж кожній корпорації і бізнес-структури

нарізно. Та все ж для переходу від корпоративного до галузевого лобі чи не головним чинником є стабільна політична влада і її спадкоємність, чого в Україні не вистачає. Якщо галузеве лобі в Україні ще мало розвинене, то регіональне помітно неозброєним оком. Про посилення ролі регіонів у політиці держави говорять всі, маючи при цьому на увазі дніпропетровську та донецьку групи впливу.

Сьогодні в Україні продовжують найчастіше використовувати методи прямого лобіювання як такі, що довели свою ефективність. Зв'язок одного з найприбутковіших видів бізнесу — нафтогазового з розстановкою політичних сил та протекціонізмом певних осіб у Кабінеті Міністрів створює умови для активної участі груп тиску в оформленні кадрового складу найвищих державних посад, що за умов нелегалізованості інституту лобіювання створює небезпеку для поширення корупції. Як і в будь-якій країні перехідного періоду, увага в Україні звертається, насамперед, на виконавчу, а відтак — на законодавчу владу.

Нагального визначення потребує сьогодні й питання можливих шляхів законодавчого регулювання лобістської діяльності в Україні. Фактично, можливі декілька варіантів розвитку подій: перший передбачає, що необхідно закріпити загальне визначення понять «лобіювання» і «лобіст» та чітко виписати види діяльності, які не підпадають під дію цього законодавства. Інший варіант передбачає протилежний підхід: можна визнати лобіювання лише діяльністю, яка здійснюється лобістом (тобто відповідним чином зареєстрованою фізичною особою). Ще один варіант — віднести до об'єктів лобіювання єдиний законодавчий орган держави — Верховну Раду України та органи виконавчої влади.

Отже, уявлення про лобізм відповідно до політичного змісту не завжди відповідає реаліям існування у конкретних політичних і національних контекстах. Це відбувається через те, що він будується на основі реальних міжгрупових відносин під впливом пануючої політичної традиції та особливостей історичного моменту. Тому в різних країнах лобізм функціонує по-різному. Технології ж виникають як своєрідна галузь політичного замовлення — у випадку необхідності лобіювання, групи наймають спеціалістів з технологій, оскільки самі більше здатні до маніфестних, публічних дій, аніж до техніки політичного рішення. Крім цього, відбуваються спроби регулювання груп, їхня інтеграція між рівнями уряду і відповідно — різниця у реальності впливу груп.

Список використаних джерел:

1. Бакун А. А. Группы в политике. К истории развития американских теорий / А. А. Бакун // Полис. — № 1. — 1999. — С. 162-167.
2. Биковець В. Лобізм у системі представництва інтересів / В. Биковець // Політичний менеджмент. — 2006. — №5. — С. 44-52.
3. Відзюра І. Держава в умовах розгортання системних реформ / І. Відзюра // Політичний менеджмент. — 2004. — № 3. — С. 77-86.
4. Бова А. Transparency International: індекс сприяння корупції / А. Бова // Політичний менеджмент. — 2004. — № 1. — С. 129-143.
5. Золотарева Е. В. Группы интересов в политике / Е. В. Золотарева // Вестник Российского университета дружбы народов. — Серия: Политология. — 1999. — № 1. — С. 63-75.
6. Кіа М. Український варіант селективного протекціонізму / М. Кіа, С. Хмель // Політика і час. — 2001. — № 4. — С. 82-87.
7. Лапин Н. И. Ценности, группы интересов и трансформация российского общества / Н. И. Лапин // Социс. — 1997. — № 3. — С. 14-24.
8. Лапкін В. Н. Ціннісна диференціація елітотворних і масових груп з урахуванням політичної динаміки російського суспільства / В. Н. Лапкин // Політична думка. — 2000. — № 2. — С. 32-39.
9. Лісничук О. В. Групи інтересів у багатоскладовому суспільстві / О. В. Лісничук // Політологічний аналіз : автореф. дис. канд. політ. наук: 23.00.02 / НАН України. Інститут політичних та етнонаціональних досліджень. — К., 2000. — 20 с.
10. Повак В. Політична складова законодавчого процесу у парламенті України / В. Повак. — Режим доступу: http://library.ivfr.net/2007/12/14/htm_
11. Рамадан О. Лобізм у політичній системі України / О. Рамадан // Дослідж. світ. політики : зб. наук. пр. — 2002. — Вип. 21. — С. 179-189.

The article is a research paper on the phenomenon of political lobbying and its technology in the public consciousness is perceived ambiguously. The attempt to analyze how lobbying Institute WebBuilder Please representation of interests, means impact on public policy.

Key words: coordination, advocacy, technology, lobbying, lobbying Corridor.

Отримано 15.03.11