

УДК 351:342.1

*Л. В. Антонова,
д. держ. упр., професор, професор кафедри обліку і аудиту,
Чорноморський національний університет ім. П. Могили, м. Миколаїв, Україна
С. В. Лізаковська,
к. держ. упр., доцент, викладач кафедри соціології і військової історії Військово-морської
академії імені Героїв Вестерплатте в м. Гдиня, Польща*

ОСОБЛИВОСТІ ПРЕДСТАВНИЦТВА ТА ЛОБІЮВАННЯ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

*L. Antonova,
Doctor of Sciences in Public Administration, Professor,
Professor of the Department of Accounting and Auditing,
Petro Mohyla Black Sea National University named after the Petro Mohyla, Mykolayiv, Ukraine
S. Lizakowska,
PhD in Public Administration, Associate Professor, Lecturer of the Department of Sociology and
Military History, Polish Naval Academy named after the Heroes of Westerplatte , Gdynia, Poland*

FEATURES OF REPRESENTATION AND LOBBYING OF CITIZENS INTERESTS IN PUBLIC AUTHORITIES

Стаття присвячена аналізу особливостей і визначенню сутності, місця і ролі лобізму в системі представництва політичних інтересів у сучасному світі та в Україні.

Розкрито поняття, основні риси, типи, форми і роль лобізму. Визначено зміст понять «зацікавлені групи», «групи інтересів», «групи тиску».

В дослідженні звертається увага на те, що у багатьох країнах державні структури стимулюють розвиток лобіювання інтересів громадян.

Виявлено специфіку української практики лобіювання, основні аспекти, форми та напрями взаємодії між неурядовими організаціями й органами державної влади в Україні. Акцентовано увагу на доцільності лобіювання інтересів соціально незахищених верств населення.

Наголошено на актуальних проблемах легалізації лобізму, шляхи вирішення яких полягають у створенні нормативної бази для лобізму та органів взаємодії влади з бізнесом.

The article is devoted to the analysis of features and definition of the essence, place and role of lobbying in the system of representation of political and social interests.

The concepts, main features, types, forms and role of lobbying are revealed. The content of the concepts "interest groups", "interest groups", "pressure groups" is defined.

In the second half of XX century the term "lobby" is becoming widespread in the world and is interpreted mainly as a non-parliamentary process of interaction between the state and the structures and institutions of civil society. Lobbying develops its own conceptual and categorical apparatus, but at the global level the institution of lobbying does not have clear regulations and, as a result, there are differences in its definition. As world practice shows, lobbying as a social and political phenomenon exists in virtually any society, but the degree of its development, civilization

and intensity of use depend on the type of political system, the nature of the political regime, the level of legal and political culture, legal regulation and others. features of each country.

The study draws attention to the fact that in many countries, government agencies stimulate the development of lobbying for the interests of citizens.

The idea of the positive influence of lobbying on the development of public administration has become established in political science. We can interpret this type of lobbying as social. Lobbying contributes to the formation of a stable "balance of power" in society, which is created by interest groups. Interest groups, in turn, represent and defend the views of large sections of the population. Thus, the activities of various groups of social and political interests influence and contribute to the achievement of political consensus in the state.

The specifics of the Ukrainian practice of lobbying, the main aspects, forms and directions of interaction between non-governmental organizations and public authorities in Ukraine are revealed.

Emphasis is placed on the current problems of legalization of lobbying, the ways to solve which are to create a regulatory framework for lobbying and government interaction with business.

Ключові слова: *групи інтересів, групи тиску, державні структури, зацікавлені групи, корупційні схеми, кулуарні змови, лобізм, лобістська діяльність, лобіювання, неправомірна вигода, неурядові організації, політичні інтереси, тіньові зв'язки, фінансово-промислові групи.*

Key words: *interest groups, pressure groups, state structures, concerned groups, corruption schemes, collateral conspiracies, lobbying tendency, lobbying, lobbying activity, unlawful benefits, non-governmental organizations, political interests, disguised ties, financial-industrial groups.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Доцільність проведення 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, міністерств та інших державних структур, так і на рівні місцевого самоврядування.

Насамперед, лобісти або їх групи виконують важливу функцію посередників між громадськістю та органами публічної влади, інформуючи останніх про інтереси окремих груп громадян, стан справ у тих чи інших сферах життя.

Держава, акцентуючи увагу на умовах функціонування і життєдіяльності різних категорій суб'єктів, в особі компетентних органів приймає ті чи інші рішення. Політичні, владні рішення всіх влаштовують рідко. Іноді вони продумані, конструктивні, лояльні, надають свободу діям. Іноді ж ці рішення обмежують ті чи інші категорії громадян.

Будь-яка зацікавлена у реалізації і досягненні цілей група осіб хоче бути почутою і хоче, наскільки це можливо, сама визначити свою долю. Тому зазначені суб'єкти прагнуть у будь-які можливі способи зробити все, щоб:

- держава зосередилась на вирішенні їхніх проблем;
- політичні та владні структури рахувалися з їхніми інтересами.

Звідси й з'являється тиск, вплив на структури, які мають владу. Це і є те, що називається і дефінюється як «лобізм» інтересів. Це відстоювання різними соціальними групами своїх інтересів на політичному рівні, ініціювання законопроектів і стимулювання тих, хто хоче допомогти у досягненні потрібних цілей. Доцільно окреслити даний вид лобіювання як соціальне.

Мета статті полягає в аналізі й визначенні сутності, місця і ролі лобізму в системі представництва інтересів різних соціальних груп на національному та локальному рівнях.

Аналіз досліджень та публікацій. Проблемам створення, розвитку та вдосконалення теоретико-методологічної розробки проблематики лобізму присвячено праці вітчизняних науковців, серед яких О. Автономов, В. Бебик, Д. Виговський, М. Газізов, С. Годний, О. Гросфельд, Д. Ємець, Ю. Зушик, К. Кисельов, А. Колодій, В. Корнієнко, О. Кушніренко, О. Любімов, К. Манжул, М. Михальченко, В. Нестерович, К. Одарченко, А. Одінцева, Г. Почепцов, В. Сергєєв, О. Скакун, В. Сумська, С. Телешун, В. Терещук, Є. Тихомирова, В. Федоренко, О. Шестакова, П. Шляхтун та ін.

Формулювання завдань. У процесі дослідження сутності, змісту і розвитку лобізму як соціально-політичного явища були сформульовані наступні завдання:

- розкрити поняття, сутність, основні риси, типи, форми і роль лобізму;

– визначити зміст понять «групи інтересів», «групи тиску» та оцінити можливості й механізми їхнього впливу на державнополітичні структури;

– виявити та оцінити специфіку української практики лобіювання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Терміни «лобізм» та «лобіювання» мають довгу історію та походять від англійського слова «lobby» (коридор, кулуари). Вважається, що термін «лобі» походить від практики відвідувати депутатів у Центральному Вестибюлі Британського Парламенту (англ. Central Lobby). За іншою версією, термін походить від різного роду активістів, які очікували президента США в кулуарах готелю, щоб намагатися вплинути на нього і таким чином посприяти прийняттю відповідного для них рішення. Перша згадка про лобіювання датована 1820 роком – про намагання представників громадськості вплинути на прийняття рішення в Конгресі США [1; 16, с. 4].

У другій половині ХХ ст. термін «лобізм» набуває в світі значного поширення і трактується в основному як позапарламентський процес взаємодії держави та структур й інститутів громадянського суспільства. Лобізм розробляє власний понятійно-категоріальний апарат, однак на загальносвітовому рівні інститут лобізму не має чіткої регламентації і, як наслідок, відбуваються розбіжності у його визначенні [4].

Існує різноманітна кількість дефініцій явища лобізм. Найбільш поширені, лобізм – це:

– скоординована практика обстоювання інтересів або чинення тиску на законодавців і чиновників зацікавленими особами на користь того чи іншого рішення [1];

– особлива система і практика реалізації інтересів окремих організацій і різноманітних груп громадськості шляхом цілеспрямованого впливу на законодавчі та виконавчі органи державної влади [3];

– діяльність соціальних груп, які відстоюють свої особливі політичні інтереси;

– групи тиску на органи законодавчої та виконавчої влади з метою впливу на процес ухвалення рішень органами державної влади з питань внутрішньої і зовнішньої політики;

– дії державних органів, законодавчих, виконавчих, судових властей, спрямовані на підтримку окремих галузей і сфер економіки держави, регіонів, підприємств, соціальних груп, зумовлені взаємодією з групами тиску [9].

Український науковець П. Шляхтун визначає лобіювання як «організований вплив різних суспільних груп на представників органів державної влади з метою прийняття вигідних для себе рішень» [14, с. 20].

На думку Д. Ємець, лобізм – це спроба організацій або окремих громадян впливати не тільки на ухвалення, відхилення чи зміну законів у парламенті, а й спроба впливати на адміністративні рішення уряду, спираючись на підтримку не тільки обраних депутатів, а й різних політичних партій, державних і недержавних установ та підтримку громадськості через засоби масової інформації. До лобістів належать передусім представники профспілок, ділові асоціації, громадсько-політичні об'єднання, комітети, комісії. Лобістські організації ставлять своєю метою здійснювати вплив на законодавчі акти, діяльність партій, результати виборів. [16, с. 4].

У зарубіжних джерелах частіше за все вживають два визначення лобізму. Лобізм – це:

– реалізація права кожного громадянина звертатися із запитаннями до уряду та владних структур;

– професійна діяльність службовців або спеціальних консультантів, підготовлених осіб, найнятих компаніями для представлення інтересів цих організацій у процесі формування державної політики.

Як стверджує В. Сергєєв, лобізм у тій чи іншій формі практикується у всіх країнах, він неодмінний супутник державного врядування. «Процеси формування рішень, механізму впливу на громадську думку, захисту власної позиції – все це, в широкому розумінні, може сприйматися як явище, що кореспондується з поняттям «лобіювання» [13, с. 50].

Як вказує М. Росенко, лобізм переслідує переважно соціально-економічні цілі, пов'язані з вирішенням питань власності і права розпорядження нею; наданням прав на ведення конкретної діяльності; державним замовленням; квотами, ліцензіями; дотаціями, кредитами; тарифами на енергоресурси; економічними і податковими пільгами; фінансуванням соціальних програм тощо. Цілі лобізму можуть досягатися різними засобами і методами. Їх вибір залежить від політико-правової ситуації, що складається в даній країні, потенційних можливостей суб'єкта й особливостей об'єкта лобіювання [12].

Доцільно зазначити, що лобізм вносить до соціально-політичного життя суспільства як і позитивні, так і негативні елементи. До позитивних рис лобізму відносять наступне:

– лобізм активізує органи державної влади й управління та в певному значенні конкурує, змагається з ними, додає їм динаміку і гнучкість;

– виступає важливим інструментом самоорганізації громадянського суспільства, за допомогою якого мобілізується громадськість, суспільна підтримка або опозиція якому-небудь законопроекту, виявляється вплив на політичні процеси;

– створює можливості для забезпечення інтересів меншості, бо виступає як специфічна форма прояву політичного плюралізму;

– застосовується як своєрідне соціально-політичне стимулювання, направлене на прискорення запровадження в життя тих чи інших цілей та інтересів, на спонуку до конкретних дій;

– дозволяє розширити інформаційну та організаційну базу схвалюваних рішень і набагато переконливіше звернути увагу на визначення «кричущої» проблеми;

– є інструментом взаємодії представницької і виконавчої влади;

– це засіб досягнення компромісу, спосіб взаємного урівноваження і примирення між собою різноманітних інтересів [12].

До негативних рис лобізму відносять такі як:

- лобізм може стати інструментом заспокоєння зарубіжних інтересів у збиток національним інтересам;
- лобізм часом виступає провідником неправової дії впливу (тиску) на органи публічної влади;
- містить у собі небезпеку «розмивання» народовладних засад суспільства, перетворення демократичних інститутів у потужний інструмент окремих владних груп;
- може використовуватися і як інструмент збагачення окремих прошарків, еліт [12].

Науковці В. Корнієнко і С. Годний зауважують, що одним із способів просування інтересів у соціально-політичних процесах є лобіювання. Цей феномен вони визначають як комплекс заходів, що застосовують певні групи тиску з метою встановлення, зміни чи збереження змісту регулювання суспільних відносин у власних вузькокорпоративних інтересах [4].

Український дослідник В. Нестерович визначає лобіювання як «процес легального впливу на чітко визначені законом органи державної влади й органи місцевого самоврядування, а також на їх посадових осіб з боку зареєстрованих у встановленому законом порядку фізичних та юридичних осіб з метою закріплення власних інтересів чи інтересів третіх осіб (клієнтів) у нормативно-правових актах, що приймаються» [8, с. 5].

Лобіюванню як специфічному соціально-політичному інституту реалізації інтересів притаманні певні характерні ознаки:

- безпосередній політичний контакт: зв'язок носіїв інтересів з посадовими особами чи з їх близькими, або спрямування певного потоку інформації на адресу посадових осіб;
- обмеженість інтересів: за допомогою лобіювання здійснюються, як правило, суто особисті, вузькокорпоративні, вузькогрупові інтереси;
- закритий характер відносин: лобіювання розвивається в кулуарах, і не завжди можливо відстежити, хто ж дійсно стоїть за тим чи іншим рішенням;
- боротьба за ресурси: лобіювання спрямоване саме на отримання на свою користь громадського ресурсу, розв'язання проблемної ситуації, отримання деякого статусу, заняття монопольної позиції тощо;
- досягнення цілей: невід'ємною частиною лобіювання є його цілі – захист інтересів або вигода [4].

Науковець М. Росенко визначає наступні риси, притаманні лобістській діяльності:

- лобізм жорстко пов'язаний з політичною владою: органи влади і посадові особи виступають об'єктами дії лобістів;
- лобістська діяльність завжди ведеться в чийх-небудь інтересах (класів, шарів, регіонів, партій, громадських організацій, націй, конфесій та інше);
- лобісти виконують функцію посередництва між впливовими зацікавленими групами, фінансовими корпораціями, комерційними організаціями, політичними партіями, громадянами, законодавчими і виконавчими органами влади;
- лобізм допускає можливість відстоювання інтересів не лише організацій і об'єднань, але й окремих осіб;
- лобізм надає окремим громадянам і групам громадян можливість побічно брати участь у створенні та підготовці правових і політичних рішень [12].

Щодо найбільш поширених форм лобізму. У світовій практиці найчастіше використовують такі форми:

- виступ на слуханнях у профільних комітетах законодавчого органу;
- складання законопроектів і винесення їх на обговорення парламенту;
- організація пропагандистських кампаній у засобах масової інформації з приводу підготовлюваних або прийнятих рішень;
- проведення науково-практичних конференцій за участю представників законодавчих органів;
- психологічний тиск на депутатів і представників виконавчої влади (дзвінки, листи, телеграми на їх адресу, особисті візити впливових діячів і місцевих виборців);
- мітинги, страйки, демонстрації, пікети та інше [12].

Залежно від того, на чию користь «вирішується питання», Д. Виговський виділяє такі види лобіювання:

- лобіювання різноманітних соціальних структур: громадських організацій, рухів, партій, груп тощо;
- відомче лобіювання – це лобіювання міністерств і відомств, державних комітетів та інших установ;
- регіональне лобіювання – це вплив на владу з боку представників районів, областей, що прагнуть отримати певні дотації чи інші переваги від центральних органів державної влади;
- іноземне лобіювання – це вплив іноземних груп тиску на ті чи інші

Таким чином, лобіювання – це похідне поняття, яке полягає в застосуванні конкретних положень лобізму в конкретній ситуації, в залежності від об'єкта впливу, поставлених цілей, і проявляється в певних методах, формах і способах.

Як показує світова практика, лобізм як соціально-політичне явище існує фактично в будь-якому суспільстві, але ступінь його розвиненості, цивілізованості та інтенсивність використання залежать від типу політичної системи, характеру політичного режиму, рівня правової та політичної культури, правового регулювання цієї діяльності та інших особливостей кожної конкретної країни.

З'ясовані вище сутність, специфіка, типи, форми і роль лобізму доводять, що це один з найбільш значущих механізмів взаємозв'язку громадянського суспільства і органів публічної влади.

Висновки. Таким чином, в широкому значенні лобізм як соціально-політичне явище – це встановлення взаємозв'язку та переказ інформації, адресованих представникам владних структур з наміром впливати на їхнє рішення у вигідному для певної групи напрямі.

У політичній науці усталилася думка про позитивний вплив лобізму на розвиток державного управління. Можемо трактувати даний вид лобізму як соціальний. Лобізм сприяє формуванню стійкого «балансу сил» у суспільстві, який створюють групи інтересів. Групи інтересів, своєю чергою, представляють та відстоюють думку значних верств населення. Отже, діяльність різноманітних груп соціальних та політичних інтересів впливає та сприяє досягненню політичного консенсусу в державі.

Нормативно-правове регулювання лобізму дозволяє вплинути на зниження рівня корупції в державі та буде сприяти забезпеченню прозорості рішень та гласності в процесі їх реалізації на локальному та національному рівні.

Література.

1. Газізов М. М. Концептуальні підходи до дослідження феномену лобізму // Державне будівництво. – № 1/2015. - Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2015-1/doc/4/05.pdf>.
2. Герасименко І. Як працює лобізм в Україні і на Заході. - Режим доступу: <https://delo.ua/economyandpoliticsinukraine/institut-lobizmu-jogo-mehanizm-za-kordonom-ta-jogo-specifika-na-315496/>.
3. Групи інтересів / Основи демократії / За заг. ред. А.Колодій. – Київ, 2002.
4. Корнієнко В.О., Годний С.П. Лобіювання як засіб реалізації політичних інтересів // Innovative solutions in modern science. – 2017. - № 1(10).
5. Киселев К.В. Лоббизм и образование - Режим доступу: <http://umj.ru/index.php/pub/inside/208/>.
6. Манжул К.В. Лобізм у законотворчій діяльності України [Текст] / К.В. Манжул, І.І. Нікітчук // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2005. — № 11. — С. 5–11.
7. Молодцов О.В. Асоціації органів місцевого самоврядування як суб'єкти лобіювання [Текст] / О.В. Молодцов // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. / голов. ред. С.М. Серьогін. — 2002. — № 1 (7). — С. 183–192.
8. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові аспекти лобіювання у правотворчому процесі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / В. Ф. Нестерович. – К., 2008.
9. Почепцов Г.Г. Паблік рилейшнз для професіоналов / Г. Г. Почепцов. – М. : Рефл-бук, 2000. – 622 с.
10. Порфімович О.Л. До питання запровадження правового регулювання вітчизняної лобістської практики [Текст] / О.Л. Порфімович // Укр. право. — 2004. — № 1 — С. 123–129.
11. Про лобіювання в Україні : проект Закону України від 13.04.1999 р. № 3188. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=5838.
12. Росенко М. І. Лобізм і його роль в діяльності сучасних парламентів. шляхи удосконалення регламентації діяльності лобістів в парламенті України // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2010. - № 11.
13. Сергеев В. Лобізм в Україні: можливості неурядових організацій .- Київ: ТОВ «Центр соціальних комунікацій», 2007.
14. Шляхтун П.П. Політологія (теорія та історія політичної науки). – Київ: Либідь, 2005.– 576 с
15. Виговський Д. Суть лобізму як категорії політичної науки. – Львів: Видавництво Національного університету «Львівська політехніка», 2008.
16. Ємець Д. С. Реформування державного управління, зокрема на прикладі легалізації інституту лобізму. - Київ: НАДУ, 2008.

References.

1. Hazizov, M.M. (2015), “Conceptual Approaches to the Study of Lobbying Phenomenon”, Derzhavne budivnytstvo, vol. 1, available at: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2015-1/doc/4/05.pdf> (Accessed 15 March 2018).
2. Herasymenko, I. (2016), “How Lobbying Works in Ukraine and in the West”, available at: <https://delo.ua/economyandpoliticsinukraine/institut-lobizmu-jogo-mehanizm-za-kordonom-ta-jogo-specifika-na-315496/> (Accessed 15 March 2018).
3. Kolodii, A. (2002), Hrupy interesiv / Osnovy demokratii [Interest Groups / Basics of Democracy: Tutorial for Students of Higher Education Establishments], Ai-Bi, Kyiv, Ukraine.
4. Kornienko, V.O. and Hodnyi, S.P. (2017), “Lobbying as a Means of Political Interests Realization”, Innovative solutions in modern science, vol. 1(10).
5. Kyselev, K.V. (2000), “Lobbying and Education”, available at: <http://umj.ru/index.php/pub/inside/208/> (Accessed 15 March 2018).
6. Manzhul, K.V. and Nikitchuk, I.I. (2005), “Lobbying in Lawmaking Activity of Ukraine”, Biuletent' Ministerstva iustytstii Ukrainy, vol. 11, pp. 5–11.
7. Molodtsov, O.V. (2002), “Associations of Local Self-Government Bodies as Lobbying Subjects”, Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia, vol. 1 (7), pp. 183–192.

8. Nesterovych, V.F. (2008), "Constitutional and Legal Aspects of Lobbying in Legislative Process of Ukraine", Abstract of Ph.D. dissertation, Law, Kyiv. nats. un-t vnutr. Sprav, Kyiv, Ukraine.
9. Pocheptsov, H.H. (2000), Pablyk ryleishnz dlia professyonalov / H.H. Pocheptsov [Public Relations for Professionals], Refl-buk, Moscow, Russia.
10. Porfimovych, O.L. (2004), "On the Introduction of Legal Regulation in National Lobbying Practice", Ukr. Pravo, vol. 1, pp. 123–129.
11. Verkhovna Rada of Ukraine (1999), Draft Law "About Lobbying in Ukraine", available at: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=5838 (Accessed 15 March 2018).
12. Rosenko, M.I. (2010), "Lobbying and Its Role in the Work of Modern Parliaments. Ways to Improve the Regulation of Lobbyists' Activity in the Ukrainian Parliament", Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok, vol. 11, available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=214> (Accessed 15 March 2018).
13. Serhieiev, V. (2007), Lobizm v Ukraini: mozhlyvosti neuriadovykh orhanizatsii [Lobbying in Ukraine: Opportunities for Non-Governmental Organizations], TOV «Tsentri sotsialnykh komunikatsii», Kyiv, Ukraine.
14. Shliakhtun, P.P. (2005), Politolohiia (teoriia ta istoriia politychnoi nauky) [Political Science (Theory and History of Political Study)], Lybid, Kyiv, Ukraine.
15. Vyhovskiy, D. (2008), Sut lobizmu yak katehorii politychnoi nauky [Essence of Lobbying as a Category of Political Science], Vydavnytstvo Natsionalnoho universytetu «Lvivska politekhnik», Lviv, Ukraine.
16. Yemets, D.S. (2018), Reformuvannia derzhavnoho upravlinnia, zokrema na prykladi lehalizatsii instytutu lobizmu [Reforming Public Management Particularly on the Example of Lobbying Concept Legalization], NADU, Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 20.04.2018р.