

УДК 328.184

Корнієнко В. О., Вінницький національний технічний університет

Годний С. П., Київський національний педагогічний університет імені

М. П. Драгоманова

ПОЛІТИЧНЕ ЛОБІЮВАННЯ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИЧНА ПІДОЙМА ТА ПРАКТИЧНІ РЕАЛІЇ

Розглядаються теоретичні підходи до дослідження феномену лобізму в зарубіжній та вітчизняній науковій літературі, визначаються основні дискусійні моменти, що стосуються сутності та практичної можливості лобіювання в Україні. Розкрито специфічні особливості лобістської діяльності в українському суспільстві з огляду на історичні чинники, фактичне зрощення влади із впливовими бізнесовими структурами, входженням підприємців у політику, олігархізацію влади та економіки в Україні. Визначається, що сьгоднішній період відрізняється особливою інтенсифікацією лобістської діяльності на всіх рівнях, що вимагає легалізації лобізму, насамперед, на законодавчому рівні.

Ключові слова: лобізм, лобіювання, регіональний лобізм, пряме/непряме лобіювання, олігархономіка, олігархократія, легалізація лобіювання.

Політичне лобіювання можна визначити як систему і практику реалізації інтересів різних груп громадян, специфічний інститут політичної системи, що визначає механізм впливу приватних чи суспільних організацій — політичних партій, корпорацій, союзів тощо — на прийняття рішень парламентом [1]. Попри таке визначення, науковці нараховують ще близько 30, які розкривають суть лобізму [2]. Однак дискусійні моменти щодо цього феномену й досі залишаються, стосуючись в цілому таких аспектів:

- по-перше, визначення суб'єктів лобізму, які залишаючись невідомими, проводять власну латентну діяльність, але розв'язують «потрібні» питання через зовнішню поведінку так званих «груп тиску»;
- по-друге, визначення правових меж застосування лобістської діяльності, які, не будучи чітко прописаними, припускають різноманітні форми цієї діяльності, які суперечать ustalеним у суспільстві моральним принципам і нормам;
- по-третє, визначення критеріїв демаркації політичних і галузевих інтересів, засобом захисту яких вважається лобіювання;
- по-четверте, розуміння методології ідентифікації політичних дій як лобістських й статусу лобіювання як політологічної проблеми;
- по-п'яте, відповідь на питання: в якій мірі зарубіжна практика лобіювання може бути застосована в умовах українського суспільства;
- по-шосте, свідомісно-моральне навантаження на термін «лобізм» від цілковито негативного ставлення до нього — до позитивного. Останнє знаходиться у річищі еволюції політичної свідомості громадян України, що пов'язано із відомим переходом від підданської до активістської політичної культури й утвердженням реальних демократичних принципів життєдіяльності суспільства.

В кінцевому підсумку не має сумнівів у тому, що саме позитивне ставлення до лобістської діяльності буде остаточно «схвалене» суспільною свідомістю, попри те, що він ще довго буде ототожнюватися із такими поняттями як «корупція», «блат», «непотизм», «підкуп» тощо [3].

Лобізм, як соціальне явище, описується багатьма дослідниками, починаючи із Стародавнього Риму де цим словом називали проходи, криті галереї [4]. В певному сенсі одним із перших «лобістів» можна вважати Іоана Хрестителя: «І він ходив по всій околиці йорданській, проповідуючи хрищення покаяння на прощення гріхів, як писано в книзі віщувань пророка Ісаї: «Голос вопіючого в пустині: готуйте путь Господню, вирівняйте стежки його. Кожна долина заповниться, кожна гора й горб знизиться, нерівне вирівняється, дороги вибоїсті стануть гладкі...»[5].

З 1553 р. поняття «лобізм» вживалося для позначення прогулянкового майданчика в монастирі [6]. У свій час Т. Гоббс та Ж.-Ж. Руссо також говорили про вплив на прийняття політичних рішень з боку приватних інтересів і в цілому розглядали явище лобізму вкрай негативно. Політичного відтінку воно набуло у XVIII ст. в Америці, коли терміном «лобіювання» почали називати купівлю голосів за гроші у конгресі [2]. У XIX столітті у США явище лобізму стало набувати системного характеру, коли міністри й сенатори у вестибюлях готелів стали часто зустрічатися із виборцями, громадянами країни, вислуховувати їхні прохання.

В західній науковій літературі прийнято більше використовувати категорію «лобіювання», а не «лобізм», однак ці поняття в цілому не варто розрізняти за суттю й однозначністю. Але сьогодні можна бачити більш конкретні уточнення, коли «лобізм» в межах системно-функціонального підходу (Мілбрайт, Бентлі, Медісон, Трумен) визначається як інститут політичної системи, забезпечуючи взаємовплив суб'єктів політичної інтеракції, підтримку рівноваги в суспільстві. А «лобіювання» — як процес, за яким стоїть бажання досягнути певної мети [7; 8].

Існує думка, що вперше у політології проблему лобізму розглянув американський політолог А. Бентлі в роботі «Процес управління. Вивчення суспільних тисків» [9], який розглядав сам факт посередництва важливим явищем в контексті налагодження суспільної злагоди в демократичному суспільстві між різноманітними групами. Політичне життя суспільства, на його думку, представляє собою зіткнення й боротьбу різних груп, що відстоюють свої інтереси.

В чомусь продовжуючи А. Бентлі, інші дослідники: Д. Трумен, Е. Латам, Т. Парсонс, М. Дюверже особливу увагу приділяли саме політичним групам інтересів, як основи лобістської діяльності [10, с. 23]. М. Дюверже, автор відомої книги «Партійна політика і групи тиску» [11], вважав за необхідне виділяти «традиційні» або «общинні» групи репрезентації політичних інтересів, «групи за звичаєм», «групи захисту», «групи підтримки» та «асоціативні» групи репрезентації політичних інтересів, під якими розумів «нові соціальні рухи». Англійський науковець Г. Джордан вважає артикуляцію політичних інтересів групами репрезентації найважливішою ознакою лобістських груп в політиці.

В контексті цього привертає увагу книга М. Олсона «Логіка колективної дії: суспільні блага і теорія груп» [12], яка започаткувала новий етап вивчення соціальних рухів та групових інтересів. Наприклад, М. Олсон стверджує, що держава створюється бандитами, які мають переваги перед іншими в організації насильства, а потім вони починають створювати громадські блага, зберігати й інвестувати, що створює умови для створення державного порядку, трансформуючи бандитів в правителя-автократа [13].

Незважаючи на достатньо широкий спектр визначень лобістських груп у працях таких дослідників, як А. Косон, К. Ліндблом, А. Поттер, р. Солсбері, Дж. Тьєрі та К. Шлозман, всіх їх об'єднує одна спільна риса: у групи репрезентації політичних інтересів входять особи, що в той чи інший спосіб можуть впливати на прийняття політичного рішення чи на хід його реалізації, а також на кадрову політику органів влади.

Вітчизняні розробки з окремих аспектів лобізму представлено у дослідженнях В. Андрущенка, В. Бебика, Д. Богуша, Л. Губерського, Ф. Кирилюка, В. Королька, О. Лісничука, Є. Макаренко, М. Михальченка, М. Обушного, М. Ожевана, Г. Почепцова, С. Телешуна, Є. Тихомирової, М. Хилька, О. Салтовського та ін. Водночас аналіз вітчизняної і зарубіжної наукової думки засвідчив фрагментарність досліджень культури політичного лобіювання, тому дослідження базових засад зазначеної наукової проблеми представляється важливим для вітчизняної політології.

Це визначає мету наявної статті — проаналізувати співвідношення реальних теоретико-правових умов і можливостей практичного втілення лобістської діяльності в сучасному українському суспільстві.

Почнемо із того, що лобізм має значний потенціал в Україні, оскільки суспільство представлене різними соціальними групами із власними інтересами та потребами [6]. Однак український варіант лобізму має специфічну форму. Те, що він існує і стає конструктивним

параметром політичного життя суспільства — це одне. Але в умовах України його демократичність є доволі сумнівною з огляду на історичні чинники формування [14].

По-перше, радянське минуле визначило певне «регіональне» забарвлення українського лобізму. За часів СРСР в Україні значну роль у питаннях лобіювання інтересів окремих галузей відігравали саме регіональні керівники – секретарі обкомів КПРС [15]. Донецький обком традиційно захищав інтереси металургії та гірnodобувної промисловості, Полтавський займався проблемами сільського господарства тощо. Характерною особливістю регіонального лобізму була постійна боротьба за ресурси і засоби через прийняття відповідних політичних рішень, які, у свою чергу, формувалися засобами лобістської діяльності. Складно говорити про те, яке лобіювання більше застосовувалось «пряме», чи «непряме» (опосередковане). З огляду на керівну роль однієї партії, скоріше спочатку друге: підготовка досліджень, публікацій і прогнозів, покликаних впливати на прийняття рішень в уряді чи відповідних комітетах, особливо, якщо такі матеріали готуються за їх дорученням та замовленням, участь у семінарах, конференціях, зустрічах і т. д. [16]. З часом на обласному рівні склалися й осередки «прямого» лобіювання — власні лобістські структури, значне місце в яких займала система місцевих кланів і земляцтв, що просуvalа своїх людей на ключові посади, утворюючи місцеву еліту.

У пост-незалежний період в Україні сформувалася фактично дворівнева лобістська система — номенклатурні групи (екс-лідери державних структур СРСР), та регіональні бізнес-еліти (представники великого бізнесу у різних сферах економіки). У промислових областях (Донецька, Луганська, Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська) відбувалися процеси консолідації промислових кіл, громадських організацій, профспілок, з одного боку, і держадміністрацій, з іншого [15].

По-друге, специфічною рисою українського лобізму є його політизація, відкрите, хіба що не сказати, масове входження підприємців у політику (Р. Ахметов, Б. Колесніков, І. Коломойський, В. Балого тощо). В Україні з'явилися провідні й одночасно конкуруючі між собою олігархічні клани Медведчука, Суркіса та Пінчука. За словами А. Скуміна, — «ці діячі були зорієнтовані на лобіювання власних економічних інтересів через інститути влади в «найшвидший» спосіб, тобто тіньовий і корупційний [17].

По-третє, як наслідок, специфіка вітчизняного лобіювання в тому, що воно стало безпосередньо залежати від самого рівня «олігархізації» влади.

І дійсно, в українській соціально-політичній практиці все більшого розповсюдження набувають феномени, які носять назву «олігархономіка» та «олігархократія». Сформувався такий політичний режим, за якого створилися умови для своєрідного «суспільного договору» між бюрократією та бізнесом, в якому закріплюється відносно вільний допуск бізнесу до політики і аналогічний пропуск державної бюрократії до ринкової економіки. Проходження сьогодні до складу державної політичної еліти стає можливим лише на основі економічної залежності від олігархів, яка проявляється на всіх рівнях — національному, локальному та «районному». У багатьох випадках українські чиновники перебувають на утриманні в олігархів. Саме вони повідомляють їм, якою буде кон'юнктура на метал або транспорт, якими будуть податки, як коливатиметься курс долара [18; 19].

Цікаві факти наводить М. Кармазіна, зауважуючи, що керівники деяких громадських організацій є свого роду «багатоверстатниками», перебуваючи при цьому на високих державних постах. Так, народний депутат Ю. Мірошніченко, крім повноважень у парламенті (заступник голови комітету Верховної Ради України у закордонних справах, представник президента у Верховній Раді України), примудрявся керувати роботою шести організацій [20].

Однак позитивом слід вважати те, що останнім часом спостерігається зростання фахового рівня і активності галузевих організацій і громадських об'єднань, їх вплив на прийняття важливих рішень в Україні. Теоретичною основою для здійснення такої практики повинно стати відповідне законодавство в якому, насамперед, була б розв'язана проблема легалізації лобіювання. Законодавство України в цілому не заперечує лобіювання. Наприклад, певний механізм лобізму розроблено в Законах України «Про звернення громадян», «Про статус народного депутата України», однак це поняття у вітчизняному законодавстві не визначається.

Власне, спроби легалізації лобізму відбувалися та в кінцевому підсумку виявилися марними: у коридорах Верховної Ради загубилися вже три законопроекти про лобізм. 1999 р. — закон про лобіювання в Україні (ініціатор законопроекту І. Шаров); 1999 р. — закон про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді (ініціатор законопроекту Ю. Сахно); 2005 р. — закон про діяльність лобістів у Верховній Раді України (ініціатор законопроекту І. Гринів). На сьогодні у Верховній Раді України зареєстровано законопроект «Про лобіювання» народних депутатів України О. Продана і О. Сотника [21]. Але поки що конкретних результатів немає.

Отже, як ми визначили, механізм функціонування лобізму в державі багато в чому залежить від історичних традицій, менталітету народу, його політичної культури, морального рівня тих особистостей, які причетні до розробки й впровадження у життя певних рішень і до владної еліти в цілому.

З іншого — у своїй основі лобізм пов'язаний з відносинами власності й в процесі наростання боротьби за її перерозподіл роль лобі усе більше зростає. Особливість сьогоденного періоду формування лобізму в Україні полягає в інтенсифікації лобістської діяльності на всіх рівнях, а не лише через Кабінет Міністрів та Адміністрацію Президента України, тому постає необхідність у легалізації лобізму. До тих пір, поки це не буде зроблено, лобізм буде тісно переплітатися із корупцією.

Саме політологічне дослідження феномену лобізму в Україні може стати основою не тільки для подальшого осмислення цього явища в інших науках, але й для прийняття політичних рішень щодо його регулювання на державному рівні.

Використана література:

1. Большой энциклопедический словарь [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.announcement.ru/enc_letter/bse_590_36142_367_1.html. — Назва з екрана.
2. Недюха М. Лобізм як соціально-політичний феномен: сутність і засоби впливу [Електронний ресурс] / М. Недюха, М. Федорін // Віче. — 2010. — №3. — Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1857/>. — Назва з екрана.
3. Малишенко Л. О. Специфіка лобіювання в сучасній Україні [Текст] / Л. О. Малишенко // Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого: зб. наук. пр. Сер. Філософія, філософія права, політологія, соціологія. — Х.: Право, 2012. — №2. — С.260–268.
4. Віннічук О. В. Інституційний дизайн лобізму в умовах демократії [Текст] / О. В. Віннічук // Філософія і політологія в контексті сучасної культури. — 2014. — Вип. 8. — С. 171.
5. Йоан проповідує 1–20 [Електронний ресурс] // Святе письмо (переклад Івана Хоменка). — Режим доступу: <http://bibliya.in.ua/index.php/site/knyha?k=luk#r3>. — Назва з екрана.
6. Денисюк А. В. Громадський лобізм в Україні: проблеми і перспективи розвитку [Текст] / А. В. Денисюк // Гілея: науковий вісник. Збірник наукових праць / Гол. ред. В. М. Вашкевич. — К.: «Видавництво «Гілея», 2015. — Вип. 102 (11). — С. 403–405.
7. Трофименко А. В. Концептуальні підходи до розуміння лобізму [Текст] / А. В. Трофименко // Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Історія. Політологія. — 2014. — Вип. 10. — С. 112–123.
8. Березенська О. М. Лобізм як соціально-політичний феномен та механізм державного управління [Електронний ресурс] / О. М. Березенська. — Режим доступу: [file:///C:/Users/Toshiba/Downloads/znrps_2013_3_3%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Toshiba/Downloads/znrps_2013_3_3%20(1).pdf). — Назва з екрана.
9. Бакун Л. А. Группы в политике. К истории развития американских теорий [Текст] / Л. А. Бакун // Полис. — № 1. — 1999. — С. 162–167.
10. Тихомирова Є. Лобізм як складова міжнародного PR [Текст] / Є. Тихомирова // Політичний менеджмент. — 2005. — №1 (10). — С. 143–151.
11. Дюверже М. Партийная политика и группы давления [Текст] / М. Дюверже // Социально-гуманитарные знания. — 2000. — № 4. — С. 267–268.

12. Олсон М. Логика коллективных действий: Общественные блага и теория групп [Текст] / М. Олсон; пер. с англ. — М.: Фонд Экономической Инициативы, 1995. — 165 с.
13. Заостровцев А. П. Мансур Олсон об автократии, демократии и развитии [Текст] / А. П. Заостровцев // Экономика и институты. — СПб: МЦСЭИ Леонтьевский центр, 2010. — С. 129–155.
14. Малишенко Л. О. Специфіка лобіювання в сучасній Україні [Текст] / Л. О. Малишенко // Вісник національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого: зб. наук. пр. Сер. Філософія, філософія права, політологія, соціологія. — Х.: Право, 2012. — №2. — С. 260–268.
15. Манойло Е. А. Особливості та перспективи розвитку регіонального лобізму в Україні [Текст] Е. А. Манойло // Дні науки філософського факультету – 2013: Міжнародна наукова конференція, 16–17 квіт. 2013 р.: [матеріали доповідей та виступів] / редкол.: А. Є. Конверський [та ін.]. — К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2013. — Ч. 7. — С. 70–72.
16. Лавренов Д. А. Непряме політичне лобіювання [Текст] / Д. А. Лавренов // Дні науки філософського факультету – 2013: Міжнародна наукова конференція, 16–17 квіт. 2013 р.: [матеріали доповідей та виступів] / редкол.: А. Є. Конверський [та ін.]. — К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2013. — Ч. 7. — С. 56–57.
17. Скумін А. Без еліти: нові кадрові ініціативи влади — чергова порція «реформаторського» піару [Електронний ресурс] / А. Скумін // Український тиждень. — 2012. — 20 лютого (№ 6). — Режим доступу: <http://tyzhden.ua/Politics/41898/>. — Назва з екрана.
18. Корнієнко В. О. Олігархізація влади [Текст] / В. О. Корнієнко // Сучасна політична лексика: енциклопед. словник-довідник / І. Я. Вдовичин, Л. Я. Угрин, Г. В. Шипунов [та ін.]; за наук. редакцією Н. Хоми. — Львів: Новий Світ-2000, 2015. — С. 199.
19. Корнієнко В. О. Олігархономіка [Текст] / В. О. Корнієнко // Сучасна політична лексика: енциклопед. словник-довідник / І. Я. Вдовичин, Л. Я. Угрин, Г. В. Шипунов [та ін.]; за наук. редакцією Н. Хоми. — Львів: Новий Світ-2000, 2015. — С. 269.
20. Кармазіна М. Громадські організації: кого вони представляють? [Текст] / М. Кармазіна // Дзеркало тижня. Україна. — 2013. — 15 листопада (№ 42). — С. 9.
21. Експертна група погодила текст концепції проекту Закону України «Про лобіювання» [Електронний ресурс] // Лобіювання в Україні. — 02.10.2015. — Режим доступу: <http://www.lobbying.in.ua>.

Корниенко В. А., Годний С. П. *Политическое лоббирование в Украине: теоретические рычаги и практические реалии*

Рассматриваются теоретические подходы к исследованию феномена лоббизма в зарубежной и отечественной научной литературе, определяются основные дискуссионные моменты, касающиеся сущности и практической возможности лоббирования в Украине. Раскрыты специфические особенности лоббистской деятельности в украинском обществе, учитывая исторические факторы, фактическое сращивание власти с влиятельными бизнес-структурами, вхождением предпринимателей в политику, олигархизацией власти и экономики в Украине. Определяется, что сегодняшний период отличается особой интенсификацией лоббистской деятельности на всех уровнях, что требует легализации лоббизма, прежде всего, на законодательном уровне.

Ключевые слова: лоббизм, лоббирование, региональный лоббизм, прямое / косвенное лоббирование, олигархономіка, олигархократии, легализация лоббирования.

Kornienko V.A., Godnji S.P. *Political Lobbying in Ukraine: Theoretical Background and Practical Realia*

The article studies the theoretical approaches to studying the phenomenon of lobbying in the foreign and national scientific literature, determines the key controversial points, which concern the essence and practical possibilities of lobbying in Ukraine. Specific peculiarities of lobbying in the Ukrainian society, taking into consideration historical factors, actual merging of politics and business, businessmen who become politicians, oligarch character of the authorities and economy in Ukraine,

have been shown. It has been determined that the current period is characterized by special intensification of lobbying activity at all levels, thus requiring legalization of lobbying.

Keywords: *lobby, lobbying, regional lobbying, direct/indirect lobbying, oligarchonomy, oligarchy, legalization of lobbying.*