

Коцупал Д.В.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ЛОБІЗМ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ: СУТНІСТЬ, ОСОБЛИВОСТІ ТА ФУНКЦІЇ

Стаття присвячена розкриттю сутності, особливостей та функцій лобізму в публічному управлінні. Показано, що лобізм базується на фундаментальному праві кожного громадянина демократичного суспільства спрямовувати індивідуальні та колективні звернення (петиції) до органів державної влади та посадових осіб. Як наслідок, в основі прийняття рішень у державному управлінні лежить процес представництва суспільних інтересів – донесення до держави тих уявлень, цінностей, проблем, які є суттєвими для населення або окремих його груп. З іншого боку, лобістська діяльність представляє цілу низку потенційних загроз, основна частина яких пов'язана зі спотворенням представництва громадських інтересів, дезінформацією представників органів державної влади, а також закритістю лобістської діяльності та корупції, що впливає з цього, та зрощування державних та комерційних структур – доволі часто метою лобістської діяльності є не забезпечення тріумфу загальнолюдських цінностей, а послідовне відстоювання вузькокорпоративних інтересів.

Сформовано визначення поняття «лобізм» як діяльності окремих осіб або їх груп, які не є представниками або пов'язаними з органами публічної влади, що полягає в здійсненні ними законного впливу на прийняття чи неприйняття відповідних владних рішень задля задоволення їх інтересів або інтересів осіб, яких вони представляють. Визначено, що у зв'язку з тим, що лобізм має широкий спектр можливих наслідків, він, безумовно, потребує впорядкування, юридичного оформлення, розробки та побудови інституційних механізмів лобістської діяльності в публічному управлінні. Суспільство та держава мають спільно брати участь у налагодженні механізмів трансформації негативних моментів лобіювання у позитивні, у використанні ефективних інструментів мінімізації шкідливих наслідків лобізму та у напромуванні позитивних, у затвердженні цивілізованих його засад.

Ключові слова: лобізм, публічне управління, функція, особливість, групи інтересів.

Постановка проблеми. На сьогодні лобізм виступає важливим комплексним соціально-правовим явищем, однією з важливих складових політичного процесу більшості розвинених країн, механізмом взаємодії суспільства, бізнесу та громадян з органами публічної влади, що повинен забезпечувати ефективність процесу ухвалення політичних рішень, задоволення суспільних та приватних інтересів. У суспільстві взаємозалежно співіснують індивіди та групи індивідів, які мають різні інтереси, погляди і можливості. Комерційні структури, органи місцевого самоврядування, одержувачі бюджетних коштів та асигнувань, промисловці та представники релігійних конфесій, військові структури та міжнародні організації – це лише невелика частина зацікавлених осіб, які прагнуть відстоювання, представництва своїх інтересів. Держава в особі компетентних органів, приймаючи ті чи інші рішення, має враховувати зазначені інтереси та шукати компроміси між ними.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Грунтовному дослідженню теоретико-методологічних питань становлення та функціонування лобізму присвячені, зокрема, праці таких зарубіжних та вітчизняних науковців як А. Бентлі, Д. МакГенрі, Дж. Фергюсон, Х. Річард, А. Діердоф, Д. Базілевич, М. Бризіцький, І. Ворчакова, С. Годний, В. Круть, М. Недюха, В. Нестерович, О. Одінцева, К. Пашкова, Р. Радейко, В. Федоренко, Д. Чернохатній та інших. Дослідженню окремих аспектів питання лобізму у сферах політології та державного управління присвячені праці Д. Виговського, О. Дягілева, Д. Лубінця, С. Кравченка, В. Кучерявого, О. Кушніренка, Р. Мацкевича, А. Стельмаха, тощо.

Водночас, незважаючи на таку кількість ґрунтовних досліджень різноманітних аспектів лобізму, цей феномен потребує подальшого аналізу, зважаючи на комплексність, складність та неоднозначність даної категорії, відсутність єдності у більшості позицій різних науковців та

дослідників, її важливість для ефективного та дієвого функціонування органів публічної влади, в тому числі в процесі взаємодії з громадянами.

Метою статті є розкриття сутності, особливостей та функцій лобізму в публічному управлінні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Лобізм як політико-правове явище існувало ще задовго до появи самого поняття і, при цьому, він існував фактично в будь-якому суспільстві, але ступінь його розвиненості та цивілізованості раніше залежав і залежить на сьогодні від національних, історичних та культурних особливостей, особливостей політичної системи, характеру політичного режиму, рівня політичної культури та інших особливостей відповідного суспільства та країни. Так, американський філолог А. Бенлі у своїй роботі 1908 року «Процес управління. Вивчення громадського тиску» за результатами дослідження механізму політичного лобіювання через призму діяльності груп інтересів довів, що у будь-якому суспільстві існують групи, що впливають на політичну сферу суспільства з метою реалізації своїх професійних, економічних, регіональних, етнічних, міжнародних та інших інтересів [2]. Хоча безумовним є той факт, що перше письмове згадування терміну «lobby» відбулось у 1553 році в Оксфордському словнику як позначення окремих приміщень, критих галерей у монастирях [3], а сучасні традиції лобізму, які ми сьогодні знаємо, виникли в США у 1869-1877 роки за часів 18-го президента США Уліса С. Гранта – саме з цього часу почалось і активне формування першої законодавчої бази лобізму.

Лобістська діяльність також є суттєвим чинником розвитку парламентських погоджувальних процедур і одним з найважливіших інструментів, що забезпечує безперебійну роботу державного механізму в багатьох країнах, що найкраще розкривається в основних характеристиках лобізму, до яких, на нашу думку, доцільно віднести такі:

– лобізм пов'язаний із владою, де влада виступає об'єктом лобі, тобто за відсутності влади немає місця для лобізму;

– лобізм переважно має завуальований, прихований характер, наслідком чого можуть бути складнощі з його унормуванням та упорядкуванням;

– лобізм «вклинює» елементи випадковості, стихійності в політичні кола, у процес прийняття тих чи інших рішень владними органами, оскільки іноді практично неможливо передбачити реакцію у суспільстві на певні владні дії;

– лобізм виступає в ролі посередника між владою та впливовими зацікавленими групами, громадськими об'єднаннями та різноманітними організаціями, окремими особами;

– лобізм завжди має конкретний об'єкт для здійснення впливу;

– лобізм є універсальним і гнучким, може досить суттєво та швидко видозмінюватися залежно від ситуації, від специфіки методів та форм взаємодії з владою. Через це, заборона лобістської діяльності при його наявній затребуваності сприятиме вкоріненню того про-лобізму, що ґрунтується суто на незаконних методах впливу;

– лобізм використовує законні форми і методи впливу на владу, інакше він перетворюється на антиправовий про-лобізм, псевдо-лобізм, пов'язаний з хабарництвом, місництвом, непотизмом, протекціонізмом та іншими негативними явищами.

Тобто, як видно, лобізм має на меті здійснення впливу на процес прийняття публічних, владних рішень, на ті органи, які беруть участь у їх прийнятті або сприяють цьому за допомогою не заборонених державою засобів. Більш зрозуміло, яку саме роль виконує «цивілізований лобізм» при досягненні своїх цілей, що він дає суспільству та політичній системі, можна окреслити через розгляд функцій, які він виконує. Серед цих функцій І. Ворчакова визначає наступні:

1) упередження корупції;

2) налагодження соціального діалогу між владою та громадським суспільством;

3) забезпечення прозорості прийняття державних рішень;

4) сприяння здоровій політичній конкуренції;

5) надання можливості громадянам брати опосередковану участь у прийнятті правових і політичних рішень;

6) задоволення суспільних, а не вузько корпоративних інтересів [4, с. 107].

Ширший перелік функцій лобізму представлено Д. Виговським:

– Посередництво між суспільством та державою – лобісти представляють інтереси суспільства в органах державної влади. Досягаючи своїх, найчастіше економічних цілей, він також частково реалізує інтереси населення. Наприклад, якщо лобіст представляє інтереси великої промисловості та добивається отримання від держави замовлень, він забезпечує робітників зарплатою, а бюджет податками.

– Заміщення представництва – лобісти в деяких випадках представляють інтереси частини

суспільства, заміщаючи офіційних представників народу.

– Інформування – з одного боку, лобісти інформують представників владних органів про актуальні проблеми та питання, з іншого боку, через засоби масової інформації відбувається інформування широкого загалу про політичну ситуацію в країні.

– Постанова актуальних питань – лобісти, добиваючись своїх цілей, ставлять актуальні питання перед громадськістю й органами державної влади.

– Впорядкування розмаїття суспільної думки – багато партій мають схожі програми, які не збігаються в певних позиціях, лобісти ж впорядковують різкість думок, реалізуючи інтереси, а не відстоюючи позиції партій [5].

На додаток до вищезазначеного необхідно зробити акцент на функціях лобізму, які сприяють взаємодії органів публічної влади з громадянами:

– лобізм виконує функцію посилення самоорганізації громадянського суспільства;

– лобізм надає великої злободенності, актуальності та соціальної значимості владним рішенням, адже, розглядаючи аргументи лобістів, владні структури переконуються у необхідності оперативного та повного задоволення їхніх інтересів;

– лобізм виступає як індикатор найбільш гострих та суперечливих соціально-економічних та політичних процесів у суспільстві.

Незважаючи на те, що, з одного боку, лобістська діяльність є позитивним елементом консультацій з громадськістю та законним каналом діалогу між державними та недержавними суб'єктами, преференційний доступ впливових сторін до державних посадових осіб може призвести до невиправданого посилення їхнього впливу та перешкодити забезпеченню інтересів суспільства, у тому числі через незаконну практику [6].

Тобто лобізм має як позитивні, так і негативні риси. Серед основних позитивних сторін лобізму виділяють такі:

1. Лобізм до певної міри «конкурує» з органами державної влади, змушуючи їх постійно перебувати «у формі», надає їм динамічності та гнучкості.

2. Лобізм виступає інструментом самоорганізації громадянського суспільства, за допомогою якого мобілізується суспільна підтримка або опозиція певному рішення чи законопроекту органів державної влади.

3. Лобізм створює можливості для захисту інтересів меншості, виступаючи у специфічній формі політичного плюралізму.

4. Лобізм надає додаткові можливості різноманітним соціальним недержавним структурам-асоціаціям для досягнення їхніх цілей.

5. Лобізм є також засобом активізації тих чи інших процесів у політиці, використовується як своєрідний соціально-політичний стимул, спрямований на реалізацію тих чи інших інтересів.

6. Лобізм дає змогу розширити інформаційну базу політичних рішень, що приймаються, інформуючи відповідні державні органи про певні нагальні проблеми. Лобісти забезпечують органи державної влади інформацією стосовно ситуації на нижчому та інших суспільних рівнях, яка потім заслуховується на парламентських чи інших слуханнях, інформуючи законодавців про наявні проблеми. Лобіювання виступає у вигляді аргументації, механізму підготовки та прийняття відповідних актів.

7. Лобізм можна розглядати і як ширший засіб для досягнення компромісів, засіб взаємного врівноваження та примирення різноманітних інтересів. Загально визнано, що лобістські групи, відстоюючи часом абсолютно діаметрально протилежні інтереси своїх замовників, сприяють збереженню своєрідної рівноваги різних політичних сил, знаходженню точок дотику та досягненню консенсусу при прийнятті політичних рішень, адже, зрештою, основа лобізму – це взаємовигідна співпраця [5].

8. Лобізм виконує функцію свого роду забезпечення інновацій – лобіст повинен бути не тільки обізнаний про фінансові, економічні, політичні процеси, течії, а й вмівло прогнозувати розвиток запланованих ситуацій.

9. Лобізм, будучи суперником негативних сторін бюрократії, виконує функцію посилення самоорганізації громадянського суспільства.

10. Лобізм надає великої злободенності, актуальності та соціальної значущості рішень, прийнятих владою, адже розглядаючи аргументи лобістів, владні структури переконуються в необхідності оперативного і повного задоволення їхніх інтересів.

Серед основних негативних рис лобізму виділяють наступні:

1. Лобізм може стати інструментом задоволення іноземних інтересів за рахунок національних інтересів.

2. Лобізм часто є провідником неправового впливу на владу, інструментом збагачення окремих груп чи еліт (корупція, хабарництво тощо), що підриває як фундамент влади, так і основи демократичного суспільства.

3. Лобізм може бути фактором захисту та розвитку націоналізму, відомчості тощо, посилювати крайні форми задоволення «спеціальних інтересів».

4. Лобізм містить загрозу розмиття владних устоїв суспільства, перетворюючи демократичні інститути на інструмент окремих груп.

5. Лобістські заходи набирають у відповідних умовах форми соціальної несправедливості. Як показує соціальна практика західних країн, результативність лобізму великого бізнесу набагато вища (завдяки більшим фінансовим можливостям), ніж у інших груп та структур. Така ситуація, якщо стає правилом, може дестабілізувати обстановку, дисбалансувати інтереси та сприяти підвищенню напруженості.

6. Лобізм часто може блокувати справді потрібні управлінські рішення, перешкоджаючи задоволенню суспільно цінних інтересів або може заважати стабільній та конструктивній державній політиці, спричиняючи, наприклад, постійне «перекроювання» бюджету, часту зміну пріоритетів чи посилення позиції однієї гілки влади за рахунок послаблення іншої [5].

У своїх крайніх негативних проявах лобізм виступає узаконеною формою корупції – в кінці 19 сторіччя в США терміни лобізм та лобіст вживалися для позначення різновиду корупційних діянь та пов'язаних суб'єктів. В Україні народні депутати нерідко використовують систему виборів у парламент для реалізації власних бізнес-інтересів чи інтересів тих фінансово-промислових груп, індивідуальних інтересів, які їм «допомогли» стати членами законодавчого органу. Нині в українському парламенті через корупційні схеми лобіюються інтереси не лише фінансово-промислових груп, але й індивідуальні інтереси або інтереси будь-яких зацікавлених осіб [1].

Таким чином, лобізм, маючи свої плюси та мінуси, є природним каналом виходу енергії самоорганізації громадянського суспільства, яку не можна придушити та ігнорувати, але необхідно використовувати як на благо суспільства, перш за все, так і самих органів публічної влади. Як зазначає Г. Почепцов, лобізм виступає доволі важливим специфічним засобом комунікації із громадськістю, тобто певним засобом PR. На думку вченого, лобізм став значним чинником розвитку більшості розвинутих країн світу, а також транзитивних суспільств – в умовах нерозвинутої політико-правової системи, зокрема, слабкої та недосконалої представницької влади, лобізм починає домінувати як форма представ-

ництва інтересів соціальних, політичних та економічних груп. Серед позитивних аспектів лобізму автор виділяє можливість узаконення шляхів впливу на владні інститути через процес консультування з лобі-групами, зменшуючи умови для породження корупції. Процес лобізму Г. Почепцов визначає:

– з одного боку – як комунікативний процес і єдиний шлях вплинути на рішення або на тих, хто їх ухвалює;

– з другого боку – як складову формування іміджу інтересів «груп тиску» не тільки на рівні конкретних аспектів лобіювання, але й на загальному рівні, пов'язаному із захистом корпоративних чи громадських інтересів в цілому [7].

Незважаючи на прикладну актуальність відповідних питань, на сьогодні і в науковій літературі, і в законодавствах різних країн відсутні як єдині універсальні визначення таких дефініцій як «лобізм» та «лобістська діяльність», так і загальні, прийнятні для всіх засади здійснення лобістської діяльності. Хоча слід відмітити, що в умовах глобалізації, прискореної інформаційної взаємодії та уніфікації основних блоків законодавства, які регулюють найзагальніші схожі для всього людства суспільні відносини, відбувається інкорпорація, впровадження загальноновизнаних, найбільш ефективних алгоритмів формування суспільних відносин у національне право суверенної держави.

Можна стверджувати, що основні відмінності між різними визначеннями дефініції «лобізм» з виділенням тих чи інших його значущих складових спричинені наступними аспектами:

– особливостями досліджень, в межах яких було надано визначення;

– особливостями країни (історичними, політичними, економічними, тощо), в якій досліджувалась тема лобізму – в європейських країнах діяльність лобістів пов'язана з діяльністю політичних партій, чого немає в США. Так, групи інтересів допомагають певній партії пройти до законодавчого органу, щоб потім через цю партію реалізовувати власні інтереси. В США лобісти не пов'язані з політичними партіями, через це сформувалась окрема професія – лобіст [8];

– особливостями наукової сфери, в якій здійснювалось дослідження (публічне управління, політологія, юриспруденція, економіка, тощо);

– особливостями сфери, представники якої розробили визначення (науковці або практики).

При цьому можна виділити наступний перелік основних особливостей лобізму, які використовув-

ються різними авторами задля його визначення як у наукових працях, так і законодавчо або нормативно-правових документах:

– лобізм як особлива система взаємовідносин у середовищі політиків, державних чиновників, експертів, що дозволяє готувати та приймати державно-політичні та адміністративні рішення, які відповідають інтересам певних промислових, фінансових та інших груп;

– лобізм як специфічна система неформального та/чи функціонального представництва групових інтересів в органах публічної влади;

– лобізм як діяльність або процес;

– лобізм як сукупність норм;

– лобізм як право громадян;

– лобізм як правове явище або правовий інститут. Тут навіть науковцями виділяється три аспекти, за якими відбувається визначення даної дефініції: інституційний (лобізм як інститут права), соціально-рольовий (лобізм як правовідносини) та юридико-технічний (лобізм як засіб усунення або мінімізації недоліків правового регулювання);

– лобізм як певна сукупність суб'єктів, основною метою який є чинити тиск на законодавців і чиновників з метою ухвалення необхідних рішень.

Здійснений аналіз основних ознак, структури, змісту, сутності та функцій лобізму дозволяє сформулювати *власну дефініцію поняття «лобізм»*, що, на нашу думку, представляє діяльність окремих осіб або їх груп, які не є представниками або пов'язаними з органами публічної влади, що полягає в здійсненні ними законного впливу на прийняття чи неприйняття відповідних владних рішень задля задоволення їх інтересів або інтересів осіб, яких вони представляють.

У той же час, для того, щоб лобізм приносив користь здебільшого всьому суспільству, а не окремим бенефіціарам, необхідні реальна дія формальних політико-правових інститутів та норм, економічна та політична стабільність, свобода медіа, стійке громадянське суспільство тощо. Тільки за наявності даного набору умов відкриваються широкі можливості використання лобізму в суспільних інтересах, він починає працювати в загальносоціальних (загальнолюдських) режимах. В умовах економічної, політичної та духовної кризи, перехідних періодів, непередбачуваності лобізм виходить з цивілізованих меж та переважно виконує негативну суспільну роль.

Висновки. Загалом можна стверджувати, що, незважаючи на певні негативні прояви, що часом можуть ставати переважними, лобізм виступає однією з форм взаємодії органів публічної влади з громадянами, одним із інструментів, що дозволяє різним зацікавленим особам ефективно взаємодіяти з владою в межах, встановлених нормативно-правовою базою та стандартами. Саме узаконений лобізм здатний забезпечити основні формальні механізми, що гарантують представництво та захист інтересів як різноманітних соціальних груп, так і окремих громадян на різних рівнях влади. Інститут лобізму сприяє реалізації права громадян на відповідну особисту участь або участь через своїх представників в управлінні справами держави. При цьому відсутність єдиного підходу до розуміння лобістської діяльності може бути суттєвою перешкодою для становлення інституту лобізму в країні, адже процес інституціоналізації будь-якого явища передбачає формування певних інституційних характеристик, однією з яких є ідеологія, тобто розуміння сутності процесу, а також вибір моделі правового регулювання лобістської діяльності.

Список літератури:

1. Круть В.О. Лобізм як форма прояву корупції. *Право та державне управління*. 2020. № 4. С. 227–232.
2. Arthur F. Bentley. *The Process of Government: A Study of Social Pressures*. New York: Routledge, 1995. 533 p.
3. Денисюк А.В. Громадський лобізм в Україні: проблеми і перспективи розвитку. *Гілея: науковий вісник*. 2015. Вип. 102(11). С. 403–405.
4. Ворчакова І.Є. Лобізм в політиці: сутність явища та способи реалізації. *European political and law discourse*. 2018. № 1(5). С. 105–110.
5. Виговський Д. Суть лобізму як категорії політичної науки. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2008. Вип. 20. С. 42–48.
6. Гарсія А.Н. Активізація зусиль для забезпечення належного управління з метою запобігання та виявлення корупції та боротьби з нею: два основні заходи. Економічна та соціальна Рада ООН. 2016. URL: https://digitallibrary.un.org/record/819972/files/E_C.16_2016_6-RU.pdf (дата звернення: 21.09.2023).
7. Почепцов Г.Г. Паблік рилейшнз: Навч. посіб. 3-тє вид., випр. і доп. К.: Т-во «Знання», КОО, 2006. 327 с.

8. Недюха М., Федорін М. Лобізм як соціально-політичний феномен: сутність і засоби впливу. *Віче*. 2010. № 3. URL: <https://veche.kiev.ua/journal/1857/> (дата звернення 18.10.2023).

Kotsupal D.V. LOBBYING IN PUBLIC GOVERNANCE: ESSENCE, FEATURES AND FUNCTIONS

The article is devoted to discovery the essence, features and functions of lobbying in public governance. Lobbying is shown as based on the fundamental right of every citizen of a democratic society to direct individual and collective appeals (petitions) to state authorities and officials. As a result, the basis of decision-making in public administration is the process of representing public interests – conveying to the state those ideas, values, and problems that are essential for the population or its individual groups. On the other hand, lobbying activities represent a whole series of potential threats, the main part of which is related to the distortion of the representation of public interests, disinformation of representatives of state authorities, as well as the closure of lobbying activities and the resulting corruption, and the fusion of state and commercial structures – quite often, the goal of lobbying is not to ensure the triumph of universal human values, but the consistent defense of narrow corporate interests.

The definition of «lobbying» concept is formed. It is understood as activity of individuals and their groups who aren't representatives or related to public authorities, consisting in legal influence on making or non-making of appropriate governance decisions aimed at satisfaction of their interests or interests of individuals represented by them. It is determined that due to the fact that lobbying has such a wide range of possible consequences, it certainly needs regulation, legal registration, development and construction of institutional mechanisms for lobbying in public administration. Society and the state should jointly participate in the establishment of mechanisms for the transformation of negative moments of lobbying into positive ones, in the use of effective tools for minimizing the harmful effects of lobbying and in building up the positive ones, in approving its civilized foundations.

Key words: lobbying, public governance, function, feature, interest groups.