

СУТНІСТЬ ЛОБІЗМУ ЯК ПОЛІТИКО-ПРАВОВОЇ КАТЕГОРІЇ

THE ESSENCE OF LOBBYING AS A POLITICAL AND LEGAL CATEGORY

Шандрук С.М., к.н. з держ.упр.,
доцент кафедри соціально-економічних дисциплін

Комуніальний заклад вищої освіти

«Барський гуманітарно-педагогічний коледж імені Михайла Грушевського»

У статті зроблено аналіз політологічного та правового теоретико-методологічних підходів щодо трактування поняття «лобїзм». Розкрито сутність, ознаки, форми та методи лобїзму, його цілі.

На підставі проведеного дослідження автор дійшов висновку, що ці питання носять дискусійний характер. Наразі трактування сутності лобїювання найчастіше здійснюється в контексті політологічного аналізу. Також все більшого значення набуває юридично-правовий підхід, що пояснюється відсутністю правового унормування цього інституту.

Різноманіття підходів обумовлює наявність широкого кола критеріїв, що використовуються дослідниками при типології лобїювання. Все це свідчить про складність та міжгалузєвість даної категорії.

Проаналізувавши низку різних визначень поняття лобїзму, встановлено, що найчастіше лобїзм тлумачиться як сукупність засобів і методів впливу на органи публічної влади, що застосовуються різними зацікавленими групами з метою добитися сприятливих для себе рішень.

Вітчизняні учені до основних ознак лобїстської діяльності відносять: представництво групових інтересів; вона здійснюється з метою задоволення інтересів зацікавлених осіб; суб'єктами лобїювання є уповноважені зацікавленими особами представники (лобїсти та їх об'єднання); об'єктом лобїстських дій є суб'єкти публічної влади; лобїювання здійснюється через цілеспрямований вплив представника зацікавлених осіб на суб'єкта публічної влади; цей вплив реалізується за допомогою різних засобів, у тому числі і правових; результатом лобїювання є прийняття офіційних актів.

Лобїсти переслідують, переважно, соціально-економічні цілі, пов'язані з вирішенням питань власності і прав 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. Існує три основних типи лобїстської діяльності: пряме лобїювання (цілеспрямований вплив на представників державної влади); опосередковане лобїювання (проведення різних заходів та акцій); внутрішнє лобїювання (захист інтересів певних груп в державних інституціях здійснюється працівниками цих інституцій).

Поширеними організаційно-правовими формами лобїзму є: великі корпорації, що мають спеціальні підрозділи, які займаються лобїстською діяльністю; зацікавлені групи, які активно користуються послугами найманих лобїстів; організації, що декларують себе як підприємницькі, професійні або громадські, однак за своїм призначенням є суто лобїстськими.

Ключові слова: лобїзм; лобїювання; групи інтересів; вплив; публічна влада; громадянське суспільство; сукупність правових норм; діяльність.

The article analyzes political and legal theoretical and methodological approaches to the interpretation of the concept of "lobbyism". The essence, signs, forms and methods of lobbying, its goals are revealed.

Based on the conducted research, the author came to the conclusion that these issues are debatable. Currently, interpretation of the essence of lobbying is most often carried out in the context of political analysis. Also, the legal approach is becoming increasingly important, which is explained by the lack of legal regulation of this institution.

The variety of approaches determines the presence of a wide range of criteria used by researchers in the typology of lobbying. All this testifies to the complexity and interdisciplinary nature of this category.

Having analyzed a number of different definitions of the concept of lobbying, it was established that most often lobbying is interpreted as a set of means and methods of influencing public authorities, used by various interested groups in order to achieve favorable decisions for themselves.

Home scientists attribute the following to the main features of lobbying: representation of group interests; it is carried out in order to satisfy the interests of interested persons; lobbying subjects are representatives authorized by interested persons (lobbyists and their associations); the object of lobbying actions are subjects of public authority; lobbying is carried out through the purposeful influence of a representative of interested persons on a subject of public authority; this influence is implemented using various means, including legal ones; the result of lobbying is the adoption of official acts.

Lobbyists mainly pursue socio-economic goals related to the resolution of property issues and the rights to dispose of it; granting rights to conduct a specific activity; state order; quotas, licenses; subsidies, loans; tariffs for energy resources; economic and tax benefits; financing of social programs, etc. There are three main types of lobbying activities: direct lobbying (targeted influence on representatives of state authorities); indirect lobbying (holding various events and promotions); internal lobbying (protection of the interests of certain groups in state institutions is carried out by employees of these institutions).

Common organizational and legal forms of lobbying are: large corporations with special divisions engaged in lobbying activities; interest groups that actively use the services of hired lobbyists; organizations that declare themselves as entrepreneurial, professional or public, but are purely lobbyist in their purpose.

Key words: lobbyism; lobbying; interest groups; influence; public authority; civil society; set of legal norms; activity.

Вступ. На сьогодні в Україні лобїзм являє собою суперечливий та досить складний феномен, що переважно пов'язується з тіншовими явищами та різними формами взаємодії органів публічної адміністрації з слабкими інститутами громадянського суспільства і бізнесовими колами. Саме тому актуальними для нашого часу залишаються питання не тільки інституціоналізації лобїзму в політичному житті, механізмів його реалізації, форм та методів функціонування, але й правового унормування лобїювання в контексті діяльності інституцій державної влади.

У дослідженні лобїзму головною особливістю є його міжгалузєвий характер. Наука дотепер не дає однозначної відповіді на запитання, що є лобїзмом, учені по-різному

оцінюють вплив цієї категорії на розвиток суспільних відносин. В умовах правової невизначеності існує безліч теоретичних підходів до трактування цього поняття. Так, існує політологічний, юридичний, економічний, правовий підходи до аналізу згаданого феномену, визначення його функцій, принципів та методів реалізації.

Постановка проблеми. У межах цієї статті ми зупинимося на визначенні поняття лобїзму та розкритті його особливостей.

Стан дослідження проблеми. Актуальні питання лобїзму були досліджені у роботах таких провідних науковців, як: Т.Ю. Богиня, Д. Виговський, О.В. Дягілев, А.П. Любімов, О.В. Карпенко, В. Ф. Нестерович, М.І. Рос-

енко, А.В. Стельмах та багатьох інших. Однак відсутність законодавчого регулювання та важкі умови сьогодення спонукають до подальшого наукового дослідження проблематики лобізму.

Мета наукової статті – дослідити поняття лобізму на основі правового та політологічного підходів, розкрити його ознаки, цілі та форми, виробити пропозиції щодо регулювання лобістської діяльності в Україні.

Виклад основного матеріалу. Лобізм є невід’ємною частиною сучасної політико-правової діяльності. Треба наголосити, що цей термін є відносно новим і увійшов до політичного лексикону у кінці XIX століття. У Сполучених Штатах Америки ще з середини XIX століття представляли різні зацікавлені групи проводили багато часу в кулуарах (лобі – з англ. кулуар, холл, вестибюль), очікуючи законодавців, щоб поговорити з ними і вплинути на їхнє рішення. Поступово термін «лобізм» увійшов у політичне життя і тепер часто використовується тими особами, хто в різний спосіб намагається вплинути на прийняття важливих політичних рішень з метою задоволення своїх інтересів [1, с. 43].

Поняття лобіювання стало предметом активного вивчення в рамках політологічної науки в 50-60-ті роки XX ст. Вперше визначення цього поняття дав Д. Трумен, який розумів під ним природне право громадян відстоювати свої інтереси за допомогою лідерів групи впливу [2]. Інші американські дослідники Дж. Фергюсон та Д. Мак-Генрі вказували на необхідність розгляду лобізму як реалізації конституційного права кожної людини звертатися до органів державної здебільшого законодавчої влади [3].

Такий підхід, на нашу думку, є необ’єктивним, оскільки його прибічники при дослідженні цього феномена зосереджують увагу лише на його позитивних сторонах, вказуючи на його властивість забезпечувати ширшу демократію шляхом залучення громадян до процесу прийняття рішень інституціями публічної влади, але ж існують і негативні риси лобізму.

Наукова література радянської доби містить абсолютно інший підхід до цієї категорії, згідно з яким лобіювання – це представництво або агентура якої-небудь приватної чи громадської організації у столиці США та столицях штатів для зв’язку із законодавчими органами США чи штату. Лобіювання також розумілося як розгалужена система контор і агентств, монополій або організованих груп при законодавчих органах, які чинять тиск (аж до підкупу) на законодавців і урядовців з метою ухвалення рішень (певних законопроектів, отримання урядових замовлень, субсидій) на користь організації, що користуються ними [4, с. 208].

В добу перебудови лобіювання визначалося як специфічна діяльність приватних і громадських організацій, яка спрямована на те, щоб за допомогою певних засобів і методів добитися від Конгресу, Білого дому, міністерств і відомств ухвалення або відхилення тих чи інших законодавчих або адміністративних актів [5].

В юридичному аспекті досить влучним є визначення «лобізму» ученим О.Любимовим. На його погляд, лобізм – сукупність норм, що регулюють взаємодію (участь) громадян, суспільних об’єднань, організацій, підприємств, що спеціалізуються на лобістській діяльності, інших суб’єктів правовідносин з органами державної влади для справляння впливу на прийняття необхідних лобістам рішень і для активного відстоювання своїх інтересів [6, с. 173].

Суто правове розуміння цієї категорії має В. Ф. Нестерович, який вважає, що лобіювання – це сукупність правових норм, які регламентують процес легітимного впливу на чітко визначені законом органи влади, а також на їх посадових і службових осіб з боку зареєстрованих та акредитованих у встановленому порядку осіб з метою закріплення власних інтересів чи інтересів третіх осіб (замовників) у нормативно-правових актах, що приймаються [7].

О. В. Дягілев пояснює явище лобізму як унормований вплив на органи публічної влади, що здійснюється задля захисту інтересів громадян. Науковець зазначає, що лобізм – це сукупність норм, які вимагають правової легалізації, базуються на невід’ємному конституційному праві громадян на участь в управлінні державними справами і регулюють відносини на законодавчому рівні, що виникають у процесі захисту громадянами своїх інтересів або тих, що представляються ними, шляхом незаборонених законом методів впливу на органи державної влади й органи місцевого самоврядування [8].

Отже, лобізм у правовому розумінні являє собою сукупність правових норм, які регулюють правовідносини громадян, громадських об’єднань, організацій, підприємств, які спеціалізуються на лобістській діяльності, з органами державної влади, котрі впливають на прийняття необхідних для лобістів рішень.

Інші науковці розглядають лобізм як соціальне та комунікативне явище, що виникають між громадськістю та органами державної влади. Зокрема Ю. Ганжуров тлумачить лобізм феноменом, необхідним у взаємовідносинах держави і суспільства, а лобіювання має розглядатися як невід’ємна складова політичної комунікації, що передбачає механізм прямого і зворотного зв’язку суспільства і держави. 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» [9, с. 51].

М. Лопата розглядає лобізм як спробу організацій або окремих громадян впливати не тільки на ухвалення, відхилення чи зміну законів у парламенті, а також як спробу 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 [10].

О. Карпенко, дослідивши лобізм у соціальному аспекті, визначає його як широко визнаний засіб формального і неформального впливу груп інтересів на владні структури з метою прийняття необхідних їм рішень; цілеспрямований вплив політичних і соціальних сил на законодавчі, виконавчі і державні органи влади з метою задоволення своїх інтересів [11].

О.О. Одіцова зазначає, що лобізм – невід’ємний інститут сучасного правового життя держави, що припускає активну діяльність учасників правовідносин щодо відстоювання своїх інтересів на різних рівнях влади з використанням не заборонених законом форм і методів [12].

Кравченко С.О. та Кучерявий В.М. трактують цивілізований лобізм як особливу форму взаємовідносин влади і суспільства, що передбачає системний і цілеспрямований вплив приватних осіб та організованих суспільних груп, у тому числі за допомогою спеціально найнятих фахівців або організацій, на органи державної влади й органи місцевого самоврядування з метою прийняття (неприйняття) рішень цими органами в інтересах зазначених осіб або груп з використанням законних методів. До основних характеристик цивілізованого лобізму як комплексної діяльності належать, зокрема, його суб’єкти, об’єкти, цілі, функції та методи [13, с. 98].

І. Маркус розуміє лобізм як діяльність фізичних чи юридичних осіб або їх об’єднань, що спрямована на представників органів публічної влади та пов’язаних з ними осіб, задля вчинення впливу для скоєння певних дій або бездіяльності в нормотворчому процесі. При цьому лобістська діяльність охоплює не лише власне направлену комунікацію, але й підготування, планування, координацію, проведення досліджень або будь-яку іншу допоміжну роботу для формування підґрунтя для прийняття об’єктом лобіювання певного рішення [14, с. 26].

Велика українська енциклопедія пояснює лобізм як інститут політичної системи, потужний механізм впливу

певних соціальних груп і громад, об'єднань («груп тиску») на процес прийняття рішення органами державної влади з питань внутрішньої та зовнішньої політики [15, с. 83].

Політологічний словник висвітлює поняття лобізму як діяльність, що спрямована на здійснення впливу на органи влади з метою прийняття ними рішень на користь певних осіб, груп тиску. Вплив на членів органів влади може здійснюватись як публічними заходами, так і зокрема формуванням громадської думки або підкупом, що здійснює вплив, але є корупційною дією [16, с. 444].

Таким чином, лобізм розглядається як здійснення тиску на органи державної влади шляхом проведення політичної комунікації з метою захисту інтересів окремих заінтересованих сторін.

Характерною рисою поглядів західних науковців є те, що вони відображають концепцією лобізму з позитивного боку, відзначаючи користь такої діяльності для суспільства, шляхом розширеного залучення громадськості в ці процеси. Вітчизняні учені часто розкривають сутність лобізму як процес, який відбувається у публічному просторі, та має позитивні і негативні сторони, оскільки ця діяльність пов'язана з впливом груп інтересів на органи державної влади.

Отже, сутність інституту лобізму полягає у здійсненні впливу групами інтересів на суб'єктів владних повноважень в незалежності від їх державної або партійної належності, а також на певні суб'єкти міжнародного публічного права. Відмінною рисою лобізму, від інших політико-правових інститутів є те, що вплив спрямовується саме на суб'єктів владних повноважень з метою корегування або сприяння прийняттю ними вигідних для лобістів рішень. Окрім того, лобізм здійснюється саме в інтересах певних груп або окремих осіб [17, с. 548].

Окрім вчені до основних ознак лобіювання відносять такі:

- лобіювання є формою представництва групових інтересів;
- метою лобіювання є задоволення інтересів зацікавлених осіб;
- суб'єктами лобіювання є уповноважені зацікавлені особами представники (лобісти та їх об'єднання);
- об'єктом лобістських дій є суб'єкти публічної влади;
- лобіювання здійснюється через цілеспрямований вплив представника зацікавлених осіб на суб'єкта публічної влади;
- цей вплив реалізується за допомогою різних засобів, у тому числі і правових;
- результатом лобіювання є офіційні акти [18, с. 27].

У світовій практиці найбільш поширеними формами лобізму є: виступи на слуханнях в профільних комітетах законодавчого органу; складання законопроектів і внесення їх на обговорення парламенту; організація пропагандистських кампаній в засобах масової інформації з приводу підготовлених або прийнятих рішень; проведення науково-практичних конференцій за участю представників парламенту; психологічний тиск на депутатів і представників виконавчої влади (дзвінки, листи, телеграми в їх адресу, особисті візити впливових діячів і місцевих виборців); мітинги, страйки, демонстрації, пікети та ін.

Лобісти переслідують різноманітні цілі, серед яких переважають соціально-економічні, пов'язані з вирішен-

ням питань власності і прав 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 [19].

Дослідники виокремлюють три типи лобістської діяльності. Перший тип – це пряме лобіювання, коли здійснюється цілеспрямована робота з представниками інститутів влади для досягнення певної мети. Другий тип – опосередковане лобіювання, коли організуються заходи у формі широкомасштабних акцій у засобах комунікації, збирання підписів, інші публічні методи формування громадської думки як засобу тиску на органи влади, передовсім – парламент. Третій тип – внутрішнє лобіювання, коли певні інтереси в органах влади захищають особи, що працюють в них чи мають до них прямий доступ [9, с. 51].

Лобізм має різні організаційно-правові форми: 1) великі корпорації, союзи промисловців і підприємців, професійні асоціації, банківські установи, що мають спеціальні підрозділи, які займаються лобістською діяльністю; 2) зацікавлені групи, серед яких є фінансово-промислові структури та різні громадські об'єднання активно користуються послугами найманих лобістів, у ролі яких виступають впливові юридичні, пропагандистські та консультативні професійні лобістські фірми або їхні провідні співробітники; 3) організації, що декларують себе як підприємницькі, професійні або громадські, однак за своїм призначенням є суто лобістськими, оскільки метою їх діяльності є здійснення впливу на органи державної влади [8].

Висновки. Таким чином, на основі проведеного аналізу лобізму як політико-правової категорії можна виокремити два основних теоретичних підходи до розуміння його сутності: політологічний та правовий. Перший – пояснює лобізм як інститут політичної системи, процес навмисного встановлення зв'язків з посадовими особами органу публічної влади з наміром вплинути на прийняття вигідного для зацікавлених осіб рішення. Другий – розглядає лобізм як сукупність правових норм, які регламентують процес легітимного впливу на органи публічної влади, а також на їх посадових осіб з боку лобістів з метою закріплення власних інтересів чи інтересів третіх осіб у нормативно-правових актах. Лобісти насамперед переслідують різні соціально-економічні цілі, пов'язані з власністю; державним замовленням; квотами, ліцензіями; дотаціями, кредитами, тарифами тощо. Розглянутий феномен має як позитивні, так і негативні риси.

Враховуючи актуальність зазначеної проблематики для суспільно-політичного життя країни, вважаємо за необхідне нормативно врегулювати лобістську діяльність у спеціальному Законі України, в якому: передбачити поняття лобізму і лобіювання; закріпити права та обов'язки лобістів; встановити порядок взаємодії лобістів з органами публічної влади; легалізувати внутрішній лобізм у представницьких органах, передбачити обов'язок депутатів перед обговоренням питань розкривати свою зацікавленість; закріпити форми контролю за лобіюванням; регламентувати форми та методи лобістської діяльності і увести юридичну відповідальність за протиправне лобіювання тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Виговський Д. Суть лобізму як категорії політичної науки. *Українська національна ідея: реалії та перспективи*. 2008. Випуск 20. С. 42–48.
2. Truman D. B. *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. Westport, Conn : Greenwood Press, 1981. 544 p. URL: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/000271625127800132>
3. Ferguson J. H., McHenry D.E. *The American system of Government*. New York-Toronto-London: McGraw-Hill Book Company, 1950. P. 200. URL: <https://www.amazon.com/American-System-GovernmentSecond/dp/B001VZP4T0>
4. Богиня Т.Ю. Лобізм як конституційно-правова категорія. *Держава і право*. 2012. Випуск 55. С. 206-211.
5. Борисюк В.И., Джапаридзе Г.З., Зяблюк Н.Г. *Политические Институты США: история и современность* / Москва: Наука, 1998. 272 с. URL: <http://www.pravoznavec.com.ua>

6. Любимов А.П. Лоббизм как конституционно-правовой институт. *Государство и право*. Москва: Институт государства и права РАН. 1998. 271 с.
7. Нестерович В. Конституційно-правові засади інституту лобіювання: зарубіжний досвід та перспективи для України : монографія. Луганськ, 2010. 752 с. URL: <https://www.academia.edu/38453919>
8. Дягілев О.В. Правовий інститут лобіювання: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків. 2010. 20 с. URL: http://nbuviap.gov.ua/arh/kostit_ta_derg.
9. Ганжуров Ю. Парламентське лобіювання в контексті політичної комунікації. *Політичний менеджмент*. 2005. №4. С. 50–62.
10. Лопата М. Лобіювання: світова практика та українські реалії. *Політична наука в Україні: стан і перспективи*: матер. всеукр. наук. конф., м. Львів, 10-11 травня 2007 року. Львів : ЦГД, 2008. 308 с. URL: <http://postua.info/lopata.htm>
11. Карпенко О.В. Про доцільність впровадження в Україні інституту цивілізованого лобізму державно-управлінських рішень. *Демократичне врядування*. 2011. Вип. 7. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2011_7_16
12. Одінцева О.О. Правове регулювання лобізму в сучасній Україні (загальнотеоретичне дослідження) : автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Одеса, 2008. 20 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/9771/d0%9e%b4%b0%b2%b0.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
13. Кравченко С.О., Кучерявий В.М. Аналіз сутності цивілізованого лобізму як форми взаємовідносин влади та суспільства. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2019. № 3. С. 93–99.
14. Маркус І. Наукові підходи до визначення лобізму та основні концепції поняття. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2022. №1(15). С. 24–27.
15. Велика українська енциклопедія. Тематичний реєстр гасел з напрямку «Юридичні науки» / Укладачі : Бабка В. Л., Шумило М. М. ; за ред. д. і. н., проф. Киридон А. М. Київ : Державна наукова установа «Енциклопедичне видавництво», 2017. 152 с.
16. Політологічний словник: навч. посіб. для студ. вищ. навч. заклад. / за ред. М.Ф. Головатого та О.В. Антонюка. Київ : МАУП, 2005. 792 с.
17. Богиня Т.Ю. Інститут лобізму: сутність, методи та функції. *Юридичні і політичні науки*. 2013. Вип. 60. С. 546–553.
18. Бризіцький М.І. Лобіювання: деякі теоретичні аспекти. *Університетські наукові записки*. 2014. № 3 (51). С. 22–29.
19. 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. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=214>