

ЛОБІЗМ

Лобізм є невід'ємною частиною сучасного політичного життя. Необхідно зазначити, що цей термін порівняно новий і увійшов до політичного лексикону у кінці XIX століття. У Сполучених Штатах Америки ще з середини XIX століття представники різних зацікавлених груп проводили багато годин в кулуарах (лобі – з англ. кулуар, холл, вестибюль), очікуючи законодавців, щоб поговорити з ними і вплинути на їхнє рішення. Поступово термін “лобізм” увійшов у політичний лексикон і тепер часто використовується для всіх, хто в той чи інший спосіб пробує вплинути на прийняття політичних рішень. Явище політичного життя, яке ми тепер називаємо лобізмом, було описане багатьма дослідниками. Наприклад, Т. Гоббс та Ж.-Ж. Руссо звертали увагу на вплив на прийняття політичних рішень з боку приватних інтересів і розглядали це явище негативно. Вперше у політології проблему лобізму розглянув американський політолог А. Бентлі в роботі “Процес управління. Вивчення суспільних тисків”. Він багато в чому випередив Й. Шумпетера, який вважав, що основною рисою демократії є конкуренція політичних еліт. А. Бентлі підкреслював, що власне завдяки посередництву груп і досягається суспільна згода у державному управлінні. У мажоритарній демократії, як правило, наявний достатньо широкий спектр груп політичних інтересів, від традиційно орієнтованих і генетично зв'язаних із архаїчним підґрунтям політичних традицій до добровільних організацій, створених для цілеспрямованого захисту суспільних інтересів. На цю обставину, аналізуючи розвиток демократії у соціетальному суспільстві, звернув увагу Д. Труман, виділивши “політичні групи інтересів”. Подібний підхід до цього питання був відображений у роботі Е. Латама “Групові основи політики” (опублікована на початку 1950-х років) та у роботі Т. Парсонса “Система сучасних суспільств”. Це розуміння лобістських структур співвідноситься з класифікацією професора політичної соціології Сорбонни М. Дюверже, автора відомої книги “Партійна політика і групи тиску”. Він 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”. За визначенням американського політолога М. Олсона, що було наведено в роботі “Логіка колективного діяння”, групи репрезентації політичних інтересів мають асиметричний вплив на прийняття політичних рішень. Британський політолог Г. Джордан вважає артикуляцію політичних інтересів групами репрезентації найважливішою ознакою лобістських груп в політиці.

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. Шлоzman, всіх їх об'єднує одна спільна риса: у групі 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.

На сучасному етапі лобізм став невід'ємною частиною системи політичного і державного управління в більшості країн світу з демократичною політичною системою. Треба відразу зазначити, що власне термін “лобізм” у побутовому використанні часто має негативну смислову конотацію, означаючи фактично купівлю голосів або вигідних політичних рішень. У цьому значенні лобізм означає фактично “блат”, “протекціонізм”, “підкуп” державних чиновників в корисливих цілях. Крайнім виявленням негативного аспекту лобізму можуть бути незаконний тиск на представників влади, хабарництво, корупція, за допомогою яких приймаються управлінські рішення в інтересах певних груп чи осіб.

Негативне ставлення до лобізму сформувалося внаслідок саме такої практики “впливу” на управлінські рішення. У позитивному ж значенні лобізм можна охарактеризувати як абсолютно здорове та потрібне для демократичного суспільства явище. Адже лобізм, як система організаційного оформлення, вираження та представництва різноманітних групових інтересів є так само невід'ємною частиною суспільства, як і наявність в суспільстві цих різноманітних груп інтересів, кожна з яких наполегливо прагне повернути до себе увагу владних органів.

Лобізм достатньо жорстко зв'язаний з політичною владою. Можна навіть вивести таку закономірність: лобізму більше там, де більше реальної влади. Лобізм – це свого роду ознака влади, її специфічна риса. І, навпаки, він не буде проявлятися там, де влада відсутня або де вона виступає виключно як номінальна сила. Лобізм як повноцінний інститут проявляється тоді, коли існують щонайменше дві необхідні умови:

- У суспільстві виникає велике розмаїття інтересів внаслідок його соціальної диференціації.
- Розширюється доступ до влади внаслідок розвитку політичного плюралізму, що є характерним насамперед для демократичних суспільств. У зв'язку з тим, що влада об'єктивно не в стані задовольнити одночасно всі інтереси, виникає проблема черговості, пріоритету задоволення інтересів.

Відповідно, прагнення різних груп впливати на політику держави з метою її переорієнтації на свою користь, стимулювати державу приймати вигідні для цих

груп рішення, є закономірним.

Лобізм може проявлятися у різних сферах та формах, відповідно маючи різні види. Наприклад,

залежно від того, в якій гілці влади “вирішується питання”, можна виділити лобізм

- Законодавчий.
- Виконавчий.
- Судовий.

Залежно від того, в якому управлінському рішенні досягаються цілі лобіювання, воно може поділятися

на правотворне (лобізм в законодавчих органах через нормативні акти), прававозастосувальне та

правоінтерпретаційне [2, с. 46]. Залежно від характеру інтересу, який “проштовхується”, можна також

виділяти політичний, соціальний, економічний, фінансовий, правовий та інші види лобізму. Залежно від

того, на якому рівні проходить лобіювання інтересів, воно може підрозділятися на загальнодержавне

(здійснюється в системі вищих органів державної влади та управління) та місцеве (здійснюється в

республіканських, обласних органах).

Залежно від того, на чію користь “вирішується питання” або хто замовив його “вирішення”,

лобіювання може поділятися на такі підвиди:

- Лобіювання різноманітних соціальних структур: суспільних організацій, рухів, партій, груп тощо.

- Відомче лобіювання – це лобіювання міністерств та відомств, державних комітетів та інших установ.

- Регіональне лобіювання – це вплив на владу з боку представників республік, 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 державні органи з метою

добитися від них певних рішень.

Потрібним, на нашу думку, є також окреслення певних меж терміна “лобізм”:

1. Лобіювання зв’язано винятково з прийняттям державних рішень. Рішення, що приймаються

приватними особами, організаціями чи корпораціями, можуть також перебувати під впливом інтересів певних

зацікавлених груп, але такий вплив не прийнято називати лобізмом.

2. Всі види лобізму мотивовані бажанням здійснити вплив. Багато дій чи подій можуть впливати на прийняття державних рішень, але якщо вони не викликані бажанням чинити вплив, їх не можна називати лобізмом.

3. Лобіювання вимагає посередника або представника як зв’язного між групою громадян та

офіційними державними органами. Якщо громадянин за своїм бажанням і користуючись доступними йому

методами прагне вплинути на державного чиновника, він не може вважати себе лобістом.

4. Будь-яке лобіювання завжди пов’язано з встановленням контактів для передавання повідомлень,

оскільки це єдиний шлях, яким можна здійснювати вплив.

Отже, підсумовуючи вищесказане, в широкому значенні лобізм – це встановлення контактів та

передавання повідомлень, адресованих представникам влади з наміром впливати на їхнє рішення у вигідному

для певної групи напрямку.

Звичайно, наведене вище визначення є достатньо загальним за своїм характером і, певна річ, не

єдиним. Як ми вже зазначали вище, питання лобізму достатньо широко встановлено в політологічній

літературі. На нашу думку, такими, що відображають суть цієї категорії, можна вважати такі визначення.

Лобізм (від англ. Lobby – кулуари, де депутати парламенту могли спілкуватися зі сторонніми) –

специфічний інститут політичної системи, що визначає механізм впливу приватних чи суспільних організацій –

політичних партій, корпорацій, союзів тощо – на прийняття рішень парламентом.

Найкраще, на нашу думку, правове (інституційне) визначення лобізму дав доктор юридичних наук

А.П. Любімов, визначивши лобізм як “сукупність норм, що регулюють взаємодію (участь) громадян,

суспільних організацій, організацій, що спеціалізуються на лобістській діяльності та інших суб’єктів

правовідносин з органами державної влади та органами місцевого самоврядування для здійснення впливу на

прийняття необхідних лобістам рішень”.

Цікавим є також і такий підхід до визначення лобізму: лобізм – це різновид закулісної тіньової політики, спеціальний механізм впливу на засоби масової інформації з метою забезпечення інтересів певних соціальних прошарків чи груп.

Лобісти, як правило, діють зсередини владних структур, проводячи своїх представників до законодавчих чи виконавчих органів. Вплив здійснюється не тільки на законодавців, але також на відповідних

чиновників, політичних лідерів, представників засобів масової інформації тощо.

Для цього впливу характерними є координованість, масовість та інтенсивність.

Отже, аналізуючи наведені вище визначення лобізму, ми приходимо до висновку, що основними рисами лобізму можна вважати: • Наявність певної зацікавленої групи. • Наявність професійного найнятого працівника чи групи працівників, що представляють інтереси зацікавленої групи. • Метою цієї діяльності є прийняття вигідних для замовників управлінських рішень. Хоча більшість лобістів представляють групи, що мають спеціальні інтереси, лобізм не можна зводити виключно до діяльності цих груп. По-перше, не тільки групи, але і окремі індивіди можуть здійснювати лобіювання (звичайно, ці індивіди хоч і здійснюють лобіювання, але роблять це в інтересах груп чи компаній, а не у власних). По-друге, групи, що мають спільні інтереси, можуть бути зайняті і в інших формах діяльності, крім лобіювання. По-третє, зацікавлені групи можуть знайти спосіб прямого представництва в обхід посередників-лобістів. Отже, лобіювання є тільки одним із засобів представництва своїх інтересів, що можуть бути використані зацікавленими групами. Варіант лобізму, охарактеризований вище, є практикою тиску знизу, з боку самоорганізованих інтересів певних груп населення на державні органи з метою отримання певних переваг, пільг, привілеїв для цих груп. Передбачається, що держава суверенна й контролює розподіл ресурсів, статусів, економічних і соціальних пільг. Групи інтересів намагаються впливати на державну політику, але в остаточному підсумку прийняття рішень – у руках держави. Але це не єдиний спосіб взаємодії держави й організованих інтересів різних груп населення. Інший спосіб полягає в тому, що держава укладає з якоюсь із груп тиску або груп інтересів свого роду конвенцію (явну або неявну угоду), отримуючи в обмін на певні надавані їй привілеї, її лояльність і гарантію сприяння державним інтересам. Якщо у першому випадку можна говорити про лобіювання як “тиск” на державу з боку груп інтересів, то в другому випадку йдеться про лобіювання як “обмін” або “контракт”. У першому випадку це називається плюралістичним типом представництва інтересів, у другому – це корпоративістський тип представництва інтересів. Плюралізм – це такий тип представництва інтересів, коли групи тиску організуються спонтанно, вони численні, конкурують між собою й не організовані в якусь ієрархічну систему. Вони самі, незалежно від держави, визначають свої інтереси, своїх лідерів тощо. В одній і тій самій сфері діяльності може бути декілька таких

груп. Жодна з них не має монополії на представництво інтересів. Досягнення якою-небудь із них своїх цілей, тобто впливу на державу є результатом конкурентної боротьби. Від плюралістичного докорінно відрізняється корпоративістський тип представництва інтересів. У цьому разі групи інтересів (у всякому разі, ті з них, що мають реальні можливості впливу на державну політику) порівняно нечисленні, функціонально упорядковані (тобто кожна із груп “відповідає” за певну особливу категорію інтересів) та ієрархізовані. Джерело цього порядку – держава. Саме вона визнає за певною групою монопольне право на представництво певних інтересів в обмін на право у певний спосіб впливати на визначення цього інтересу, відбір лідерів тощо. Виходить, що головною ознакою плюралізму є конкуренція, вільне змагання груп тиску в їхньому впливі на державу, тоді як у корпоративізмі в наявності вид “картельної угоди”, функціональна диференціація й монополія певних груп на представництво певних інтересів.

Можна говорити, отже, про плюралістичне лобі й про корпоративістське лобі. Ми не будемо тут визначати, що гірше, а що краще. До того ж вони вкрай рідко існують у чистому вигляді, найчастіше наявним є їхній синтез. Корпоративістське представництво виникає не тільки внаслідок “злої волі” правителів. Навіть у сучасних демократичних державах, у багатьох секторах діяльності кількість абсолютно вільних, таких, що діють на конкурентній основі груп тиску порівняно невелика. Союзи й об’єднання, щоб виконувати належно свої функції, повинні мати певний ступінь монополії на представництво інтересів. Це необхідно з погляду ефективності політичних рішень, тому що держава, формуючи політику, врахує не всі зацікавлені групи, а лише ті з них, які мають у своєму розпорядженні відповідні ресурси, тобто у стані мобілізувати й контролювати значні групи населення. У такий спосіб складаються “природні” монополії представництва. В реальній практиці лобіювання завжди в наявності синтез плюралістичних і корпоративістських структур. Лобізм займає чільне місце в суспільстві, маючи як позитивні, так і негативні риси. Зупинимося коротко на основних позитивних та негативних аспектах цього явища. Серед плюсів лобізму можна назвати 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 рішенню 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. Лобізм також має достатньо серйозні недоліки.

Серед основних “мінусів” лобізму можна виділити:

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

2. Лобізм часто є провідником неправового впливу на владу. Тут треба говорити про його конкретні форми (корупція, хабарництво тощо), що підривають 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 розвитку 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.

7. Лобізм часто 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.

8. Лобізм може використовуватись й у зовсім прозаїчних цілях – як інструмент збагачення окремих груп чи еліт. Як і будь-який інший суспільний інструмент, лобізм може бути використаний як на благо усього суспільства, так і для задоволення вузькопартійних чи групових інтересів. Все залежить від соціально-економічного, політичного та культурного “фонів”, від обставин та контексту, в якому реалізується це явище. Для того, щоб лобізм давав користь усьому суспільству, необхідні певні умови: реальність влади демократичних інститутів та норм, економічна та політична стабільність, свобода засобів масової інформації, стабільне громадянське суспільство тощо. Тільки за наявності цих факторів лобізм починає “працювати” в суспільних інтересах. В умовах економічної та політичної нестабільності, перехідних періодів, непередбачуваності, кожен клас та кожна група прагнуть отримати якнайбільше і тоді лобізм виходить із цивілізованих кордонів і має більше недоліків, ніж переваг.

Значення і роль лобізму для суспільства розкривається в його функціях, що ми і розглянемо:

1. 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 змовлень, він забезпечує робітників зарплатою, а бюджет податками.

2. Заміщення представництва. Лобісти в деяких випадках представляють інтереси частини суспільства, заміщаючи офіційних представників народу.

3. Інформаційна функція. 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.

4. Постановка актуальних питань. Лобісти, добиваючись своїх цілей, ставлять актуальні питання перед громадськістю й органами державної влади. Наприклад, коли в США набули поширення відеокасети, саме лобісти підняли питання перед законодавчою владою про проблему незаконного їхнього копіювання та розповсюдження.

5. Впорядкування плюралізму 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.

Отже, підсумовуючи вищесказане, ми можемо зробити декілька висновків. По-перше, лобізм – це встановлення контактів та передавання повідомлень, адресованих представникам влади з наміром впливати на їхні рішення у вигідному для певної групи напрямку. Він є явищем, характерним для суспільств з розвинутою демократичною системою правління, означаючи відкритість та розвиненість системи представництва інтересів в суспільстві. Саме в демократичних системах створюються передумови для виникнення лобізму: велике розмаїття інтересів та політичний плюралізм, що уможлиблює доступ до влади. Звичайно, лобізм наявний також і в тоталітарних чи авторитарних системах, набуваючи відповідної специфіки. По-друге, маючи багато позитивних рис, лобізм може бути використаний для збагачення певної групи, внаслідок власне такої практики термін “лобізм” і набув негативного смислового забарвлення. До беззаперечних позитивів лобізму можна зарахувати як розширення інформаційної бази прийнятих політичних рішень, так і функцію примирення та узгодження різноманітних інтересів, сприяння досягненню компромісів в політиці.

Звичайно, не можна нехтувати і недоліками, характерними для цього явища, адже лобістська діяльність може стати інструментом задоволення іноземних інтересів за рахунок національних інтересів або використовуватись для збагачення та контролю над владою окремими

групами. По-третє, лобізм здійснює важливі для суспільства функції, виступаючи посередником між суспільством та державою та привертаючи увагу владних органів до актуальних питань. По-четверте, через недостатній розвиток демократичних інститутів та громадянського суспільства в Україні, лобізм у своєму позитивному сенсі як інструмент представництва інтересів ще є малорозвиненим.