

Лобізм в Україні: можливості неурядових організацій

В'ячеслав Сергєєв,

кандидат політичних наук,
асистент кафедри політології

Дніпропетровського національного університету

У статті визначаються місце і роль неурядових організацій в процесах лобіювання владних структур. Обґрунтовується їх значимість у цих процесах. Досліджуються їх можливості і методи діяльності.

Лобізм в тій чи іншій формі практикується практично у всіх країнах, він неодмінний супутник державного урядування. „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” [6, с. 50]. „Сьогодні в Україні ніхто не поставить під сумнів існування прихованого лобізму на усіх рівнях влади” [7]. Проблема лобізму є однією з важливих і складних в українській політиці й політології. І справа не в його наявності, а переважно у формі, в якій він здійснюється.

Явище лобізму неоднозначно сприймається суспільною свідомістю. Звідси і сам термін лобізм несе як позитивне, так і негативне смислове навантаження. Часто він отримує винятково негативне значення – коли асоціюється з поняттям протекціонізму, підкупу державних службовців і депутатів, коли спостерігається „ототожнення механізму лобіювання як сукупності силових методів і корупційних дій для досягнення мети” [6, с. 51]. Звісно, лобізм, як система представництва групових інтересів, має і позитивну сторону. Виступаючи в якості важливого і необхідного інституту демократичного процесу, він є формою законного впливу груп інтересів на управлінські рішення державних органів. Але такі практики впливу на представників влади, як незаконний тиск, хабарництво, корупція, формують негативне ставлення до лобізму загалом. В силу можливості поширення таких практик і необхідності запобігання їм, лобізм має бути контрольованим. Адже якщо він стає неконтрольованим, то від цього може постраждати суспільне благо, на задоволення якого спрямована діяльність

державних органів.

Проблемам лобізму і його контролю присвячена низка праць українських вчених. Зокрема, І. Немчинов досліджує умови і специфіку процесів лобіювання через парламентські фракції [1], О. Рамадан основну увагу приділяє визначенню й описові технологій лобіювання [2]. У статтях Є. Тихомирової явище лобізму розглядається з різних позицій: і як важливий елемент громадянського суспільства [3, с. 113], і як явище, поширене на міжнародному рівні [4; 5]. В цих працях лобізм визнається явищем, необхідним у взаємовідносинах держави і суспільства [1, с. 11], існування якого має об'єктивний характер [3, с. 116 - 118]. Наприклад, Ю. Ганжуров вважає, що „лобіювання має розглядатися як невід'ємна складова політичної комунікації, що передбачає механізм прямого і зворотного зв'язку суспільства і держави” [6, с. 51].

Не заперечуючи цього, хочемо звернути увагу на способи, форми або технології його здійснення. Наприклад, І. Немчинов відрізняє цивілізований і нецивілізований лобізм [1, с. 11]. Таке розрізнення слід визнати доцільним і корисним, хоча в нецивілізованому лобізмі можна вбачати і просте правопорушення чи зловживання. На думку І. Немчинова, нецивілізований лобізм – це „спроба „протиснути” вигідне рішення якогось приватного” питання чи якоїсь приватної проблеми, а цивілізований – „складний механізм впливу на владу (законодавчу в тому числі) з метою встановлення певних „рамкових” правил гри” [1, с. 11]. Тобто, різницю автор вбачає в цілях, але, на нашу думку, відмінність існує швидше в методах. Адже шантаж, будемо сподіватися, ніколи не стане визнаним цивілізованим лобізмом. Якщо навіть він буде скоюватися задля встановлення певних „рамкових” правил гри.

Про загрозу появи найбільш потворної з усіх нецивілізованих форм лобіювання – кримінальної – через те, що не існує відповідного законодавства, говориться в дослідженні „Політичні механізми регулювання лобізму: світовий досвід та українські реалії” [9]. Справді, „в сучасній Україні лобізм є чи не єдиним політичним явищем, що існує поза межами правового поля” [9]. І не в останню чергу – через те, що ми не маємо традицій цивілізованого лобіювання.

Розмови про необхідність легалізації лобістської діяльності в Україні, створення для цього законодавчої бази точаться вже немало часу. Зацікавлені чи небайдужі сторони пропонували до розгляду варіанти законопроектів, наприклад, проект А. Ткачука „Про регулювання лобістської діяльності в органах державної влади” [8]. Необхідність відповідних законів пояснюється тим, що широка практика лобіювання інтересів дисонує з нерегульованістю цього явища. Вважається, що це є „причиною мутації практики лобізму в кримінальний бік, маскуванню лобістських організацій в образі партій, громадських організацій тощо, чия діяльність (коло інтересів, методи дії та ступінь впливу) не обмежені

належним чином” [9].

Проте чи варто звинувачувати лобістські організації в тому, що вони маскуються під партії і громадські організації, і чи можна звинувачувати останніх, що вони є замаскованим лобістськими організаціями? Інколи ці типи організацій збігаються. Стосовно політичних партій, то вони, на відміну від лобістських організацій, ставлять за мету здобуття влади, а не вплив на неї. Хоча і лобізм є невід’ємною складовою їх діяльності, адже первинна мета політичної партії – захист інтересів певної групи, а яким чином це відбувається, одержанням влади чи її лобіюванням, не так уже й важливо.

Те ж саме можна сказати і про неурядові (НУО) чи громадські організації. Вони не обов’язково стають маскою для лобістських організацій, оскільки й самі є лобістськими організаціями за природою чи, принаймні, використовують лобізм у своїй діяльності як інструмент досягнення своїх цілей. „Лобізм (і про це не слід забувати) є чи не єдиною можливістю ефективно репрезентувати свої інтереси в органах державної влади, і це особливо стосується громадських об’єднань. В такому значенні лобізм є супутником і показником розвитку громадянського суспільства” [9]. Неурядові організації фактично й не приховують свою лобістську сутність. Їх діяльність можемо визнати цивілізованим лобіюванням.

Якщо для політичних партій лобізм є переважно одним з аспектів діяльності, то неурядові організації, наприклад, професійні об’єднання, етнічні чи релігійні асоціації, лобіювання мають за головну мету свого створення й існування. Зазвичай НУО розглядають і досліджують, беручи до уваги роль, яку вони виконують в суспільстві загалом. І розглядають значимість всієї мережі неурядових організацій. Тому їх часто і визначають як „сукупність різноманітних неурядових інститутів, достатньо впливових, щоб слугувати противагою державі і, не заважаючи їй, виконувати роль миротворця та арбітра між основними групами інтересів, стримувати потяг держави до домінування та атомізації решти суспільства” [10]. Але нас цікавить їх значимість для цільових груп, які вони представляють, для їх організаторів та членів, які створюють і підтримують ці організації не для того, аби вони були противагою державі і стримували її потяг до атомізації суспільства. Напевне, в жодному з програмних документів НУО не знайдемо положення, в якому б визначалося, що мета цієї організації – стримування держави. Мета їх локальна, вона полягає в захисті чи задоволенні інтересів. Звісно, не всі неурядові організації є лобістськими чи навіть вважають лобіювання напрямом своєї діяльності. Та все ж більшість їх можна назвати однією з інституціоналізованих форм лобіювання.

Значення неурядових організацій значно зросло в Україні за останні десять років. Хоча про їх серйозний вплив на урядову політику чи діяльність Верховної Ради поки що говорити зарано. Натомість в країнах

з тривалим досвідом функціонування демократії „дослідники звертають увагу на помітне зростання недержавних і некомерційних груп інтересів як на національному, так і на міжнародному рівнях, що призводить до збільшення числа лобістів, які їх представляють. Так, наприкінці 1960-х років у США спостерігався вибух активності лобіювання питань організаціями, що переймаються такими проблемами, як громадянські права, екологія, захист споживачів, охорона здоров'я тощо” [4, с. 145]. Лобіювання з боку НУО спонукало федеральний уряд активізувати свою діяльність у цих сферах. Особливо помітним і дієвим, і в межах окремих країн, і в межах світової спільноти, є лобіювання з боку організацій, пов'язаних із захистом довкілля.

Порівнюючи внутрішнє [6, с. 51] та неформальне лобіювання, яке базується на особистих знайомствах (дружніх, родинних, сімейних) та на впливі через позапрофесійні, непосадові чинники, з лобіюванням за допомогою неурядових організацій, слід визнати останнє менш шкідливим для інтересів загалом. Воно є переважно публічним, більш структурованим, простіше піддається контролю і регламентації. Має воно свої переваги і для тих, хто ним може скористатися.

Але й державні структури мають стимулювати розвиток саме такої форми лобіювання. Наприклад, у Великій Британії лобіювання заохочується самою процедурою законотворення. „Перед розглядом законопроекту зацікавленим групам пропонується для дискусії так званий „зелений документ”. За результатами дискусії видається „білий документ”, що містить реакцію зацікавлених груп, лобістських організацій на „зелений документ” і є основою для законопроекту”. В Австрії, Франції, Голландії створено спеціальні інститути – „соціально-економічні ради”, які мають досить чіткий юридичний статус і виконують роль своєрідних „лобістських парламентів” [9]. В Україні поки що мало робиться у цьому напрямі.

Лобізм може здійснюватися у різних формах. Зазвичай виокремлюють формальні і неформальні, прямі та опосередковані форми лобіювання. Використання для лобіювання неурядових організацій є переважно формальним лобіюванням. Хоча можливе і неформальне, тобто – через особисті зв'язки. Неформальне лобіювання за допомогою НУО відбувається в тому випадку, коли організація залучає до своїх лав чи до участі у своїх заходах (конференції, зустрічі, круглі столи тощо) тих, на кого планує справляти вплив. Але такий тип лобіювання можливий лише тоді, коли членство чи участь в такій організації потрібне суб'єктам лобіювання, а це можливо тільки з міркувань престижу чи в розрахунок на якісь інші дивіденди. Таких організацій зараз в Україні практично немає.

Неурядові організації досить розмаїті. До них належать аналітичні та ресурсні центри, інфраструктурні або „парасолькові” організації,

об'єднання за інтересами тощо. За типами організацій розрізняються і форми, в яких вони можуть здійснювати лобіювання. Наприклад, аналітичний центр практично не використовує збирання підписів та різні масові акції.

Можна зустріти виокремлення, в межах загальної сукупності неурядових організацій, лобістських організацій як їх окремих тип. Наприклад, В. Барков, Т. Розова, О. Пищуліна поділяють аналітичні („мозкові центри”) за домінуючими цільовими галузями діяльності на дослідницько-видавничі, лобістські, правозахисні, культурологічні, цільові [11]. В цілому погоджуючись з цим, зазначимо, що і правозахисні, і дослідницько-видавничі організації можуть вдаватися до лобіювання, здійснюючи його за допомогою поширення досліджень з певної тематики чи звертаючи увагу громадськості і державних структур на порушення прав певної групи осіб. Тобто, слід визнати, що частина неурядових організацій застосовує лобізм у своїй практиці як одну з можливостей досягти своїх цілей, а частина є прямо створеними для провадження лобістської діяльності.

Хоча мало яка організація, особливо з числа аналітичних центрів, визнає себе лобістською, оскільки, по-перше, таким чином вона відверто заявить, що її дослідження чи дії спрямовані на задоволення приватного блага, тоді як вони заявляють, що мають на меті благо спільне, прагнучи заручитися підтримкою громадськості. По-друге, в нашому законодавстві не визначається статус лобістської організації, відтак і самі ці організації оформлюються у вигляді, передбаченому правом. Багато що в цій ситуації залежить також і від „клієнтів” лобіювання.

Неурядові організації створюються для того, щоби за їх допомогою задовольняти якісь потреби чи інтереси. І не тільки шляхом впливу на владні структури (лобізму у різних його формах), але й координації дій учасників, організації спільних дій тощо. Їх клієнтами можуть бути окремі фізичні та юридичні особи, різні групи, організації, іноземні держави, міжнародні актори. Є. Тихомирова виокремлює три основні групи інтересів, які, на її думку, існують і на національному, і на міжнародному рівні. Це „**інтереси виробників** (комерційні), що виступають від імені підприємців; **інтереси невиробничого характеру** (некомерційного) сектора, у складі якого були представлені громадські організації і асоціації за професіями та лобіюються або широкі громадські чи групові інтереси членів груп або безпосередні інтереси членів груп; **інтереси регіонів**” [4, с. 144]. Авторка фактично лише стосовно другої групи інтересів визнає використання ними громадських організацій для лобіювання. Ми ж вважаємо, що НУО може використовуватися як інструмент лобіювання практично всіма зацікавленими особами – іноземними державами, урядом, який лобіює свої інтереси в парламенті, суспільними групами тощо.

Наприклад, інтереси регіону можуть намагатися захищати різні

структури. Це може бути організація, створена шляхом об'єднання зусиль активістів, які беруть на себе зобов'язання відстоювати інтереси свого регіону; це може бути аналітичний центр, створений на базі місцевих вищих навчальних закладів силами їх співробітників; об'єднання місцевих підприємців, які будуть намагатися отримати якісь поступки чи захистити свої позиції в місцевих або центральних органах влади. Але ж ті ж самі підприємці можуть також створити аналітичний центр, який формально не матиме до них жодного стосунку і здійснюватиме дослідження з тим, аби знайти аргументи на захист їх позицій. Аналогічно структури місцевої влади можуть ініціювати створення аналітичного центру, дослідження якого надавали б легітимності їх вимогам до центральної влади чи їх місцевій політиці.

Зрозуміло, що це не обов'язково мають бути аналітичні центри – це можуть бути організації будь-якого типу. Важливо, що вони мають певний авторитет, їх голос є голосом громадськості, до якого має дослухатися держава, і на який сама широка громадськість швидше зверне увагу, ніж на голос окремої людини, підприємства чи об'єднання підприємців. Отже, НУО можуть надавати можливість значно варіювати форми лобіювання, і не тільки інтереси невиробничого характеру можуть бути представлені громадськими чи неурядовими організаціями.

Для прямих форм лобіювання, в розумінні персональних контактів, вони здебільш непридатні. Але їх використання є виправданим для прямого лобіювання у вигляді цілеспрямованої роботи з представниками влади. Наприклад, для розробки, організації обговорення та надання відповідним органам проектів нормативно-правових актів; надання інформації з проблемних питань. Сюди ж відноситься й „організація та проведення переговорів із уповноваженими органами влади з метою відстоювання своїх інтересів; участь в урядових, парламентських, міжнародних комісіях” [7], в роботі консультативних, дорадчих органів загалом.

Найбільш оптимальним є використання можливостей НУО для опосередкованого лобіювання. Розглянемо це на прикладі аналітичних центрів. Їх роль можна вбачати в експертному забезпеченні лобістської діяльності. Якщо для такої неурядової організації як, скажімо, молодіжне об'єднання, лобіювання є виправданим і легітимним з точки зору громадськості і держави, оскільки вона агрегує й артикулює інтереси певної групи молоді і доносить їх до держави. Адже держава має турбуватися і про цю групу молоді також як складову суспільства, на службі якому вона перебуває. Отже, для аналітичного центру виправданість і легітимність його впливу на державні структури і широку громадськість полягає в тому, що він репрезентує експертну точку зору, тобто не просто транслює інтереси чи вказує проблему, а дає їм оцінку, розглядає можливість їх задоволення в контексті загальної ситуації в

країні. Якщо молодіжні організації прагнуть лобіювати свої інтереси через публікацію заяв і звернень у ЗМІ, видання власних друкованих матеріалів, організацію масових громадських дій (пікетів, акцій), проведення громадської експертизи законопроектів, подання петицій та надсилання листів до урядовців, то аналітичні центри здійснюють лобіювання через поширення власних експертних висновків. Тобто, їх „продукт стає інструментом у процесі лобіювання” [12].

Поширення висновків та результатів досліджень аналітичних центрів здійснюється через презентацію і поширення серед урядовців, депутатів, політиків, взагалі тих, хто має вплив чи повноваження у сфері, на яку спрямовані зусилля з лобіювання, власних друкованих матеріалів у вигляді рекомендацій, аналізу. Їх продукція поширюється і через ЗМІ, які доносять її і до широкої громадськості, і до тих, на кого спрямоване лобіювання. Відбувається це шляхом підготовки „публікацій, прогнозів, висновків, звітів, які містять конкретні пропозиції з метою вплинути на рішення уповноважених органів; висловлення позиції (власної або окресленої суспільної групи) щодо проектів нормативно-правових актів, що готуються уповноваженими органами; організація та участь у семінарах, конференціях, слуханнях, круглих столах, що проводяться з метою попереднього обговорення певних рішень” [7]. За допомогою таких заходів вони роблять експертну оцінку політики уряду та державних інститутів, „проводять моніторинги здійснення рішень, опитування, аналізують досягнуті результати” [12]. Перевагою аналітичних центрів є більша, порівняно з іншими організаціями, свобода вибору тем. Лише невелика кількість аналітичних центрів заявляє про своє вузьке спрямування (наприклад, Центр миру, конверсії та війни), решта опікується широкою проблематикою і може висловлювати свою думку і про економічні, і про соціальні, і про політичні проблеми.

Можливість лобіювання за посередництва неурядових організацій також слід враховувати при дослідженнях і аналізі цього явища як в цілому, так і в прагненні його законодавчого врегулювання та обмеження. Для тих, хто зацікавлений в лобіюванні, це є потенційно важливою можливістю легального відстоювання своїх інтересів, захисту своїх позицій і впливу на громадську думку. Державу таке лобіювання забезпечує інформацією, експертними матеріалами та оцінками, альтернативами вирішення проблемних питань, підтримкою її рішень. Лобіювання за посередництва неурядових організацій є, на нашу думку, основною можливістю легалізації лобіювання в Україні. Воно більш структуроване і публічне, а відтак його простіше контролювати й регулювати. Хоча в більшості випадків зберігається проблема непрозорості замовників і фінансування лобістських послуг. Але виправлення цієї ситуації можливе лише при подальшій розробці законодавчої бази діяльності неурядових організацій і врегулювання

лобістської діяльності в Україні.

Література:

1. **Немчинов І.** Лобіювання як форма діалогу з владою // Контекст. – 2002. – № 2. – С. 9 – 12.
2. **Рамадан О. І.** Технологія лобіювання // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Філософія, Політологія. – 2002. – Вип. 42 – 45. – С. 88 – 90.
3. **Тихомирова Е. Б.** Лоббизм как специфическая форма коммуникации с общественностью // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. – 2002. – № 3. – С. 113 – 127.
4. **Тихомирова Є.** Лобізм як складова міжнародного PR // Політичний менеджмент. – 2005. – № 1 (10). – С. 143 – 151.
5. **Тихомирова Є. Б.** Технологія зв'язків з владою: міжнародний досвід лобіювання // Вісник Львівського університету. Серія міжнародні відносини. – 2001. – Випуск 6. – С. 235 – 244.
6. **Ганжуров Ю.** Парламентське лобіювання в контексті політичної комунікації // Політичний менеджмент. – 2005. – № 4 (13). – С. 50 – 62.
7. **Євгенєва А.** Проблема законодавчого регулювання лобістської діяльності // http://www.parlament.org.ua/index.php?action=draft_art&dtopic=6&ar_id=1018&as=0
8. **Ткачук А.** Проект закону „Про регулювання лобістської діяльності в органах державної влади” // http://www.culip.com.ua/m6_5_u.rar
9. Політичні механізми регулювання лобізму: світовий досвід та українські реалії // <http://fprr.org.ua/modules.php?name=News&file=article&sid=148>
10. **Ткачук М.** Держава та громадянське суспільство. Динаміка їхньої взаємодії в Україні // <http://www.spa.ukma.kiev.ua/article.php?story=200405131237122>
11. **Барков В., Розова Т., Пищуліна О.** Специфікація громадянського суспільства в Україні // http://www.niss.gov.ua/book/2004_html/008.htm
12. **Голіченко О.** Механізми впливу недержавних організацій на державні структури // <http://www.spa.ukma.kiev.ua/article.php?story=20040513122124601>