

УДК 328.124(477)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.3.13>

І. Ю. Чайка

доктор філософських наук, доцент,
професор кафедри соціальної філософії та управління
Запорізького національного університету

Г. В. Дьомочка

аспірантка кафедри соціальної філософії та управління
Запорізького національного університету

ФЕНОМЕН ЛОБІЗМУ У СУЧАСНОМУ СВІТІ: ПРОБЛЕМА ЗАКОННОСТІ І ЕТИЧНОСТІ

Стаття присвячена розгляду феномену лобізму в сучасному світі в контексті проблеми законності й етичності. Розглядається можливість подолання корупції шляхом легалізації лобістської діяльності. Актуальність запропонованої теми визначається тим фактом, що Україна як держава має надзвичайно великий соціально-економічний потенціал і спирається у своєму розвитку на значні людські ресурси, що можуть стати підставою для ефективних трансформацій у всіх сферах суспільного життя, втім наша країна повсякчас демонструє відтворення невирішуваних проблем, характерних для транзиторних суспільств. Однією з провідних причин такого перебігу подій є наявність корупції як системного явища, що пронизує всі рівні соціальної системи сучасної України й робить перспективи прогресивного розвитку нашої держави невизначеними. Деякі дослідники вбачають розв'язання зазначеної проблеми в інституціоналізації, законодавчому регулюванні й контролі лобізму як специфічного виду діяльності, що полягає у впливі зацікавлених груп на ухвалення рішень владними структурами. У статті обґрунтовується, що легалізація лобізму в Україні не є панацеєю проти корупції. Лобізм як суспільно-політичний феномен відіграє достатньо суперечливу роль у функціонуванні сучасного соціуму. Не існує достатніх підстав вважати, що лобістська діяльність сприяє досягненню суспільного блага шляхом подолання корупції. Лобізм сприяє скоріш досягненню компромісу для всіх зацікавлених груп чи осіб або успіху найвпливовішого політичного актора шляхом нехтування інтересів інших учасників взаємодії. Ефект від залучення до лобістської діяльності громадських організацій та ініціативних груп громадян нівелюється завдяки можливим маніпуляціям, коли в певних суспільних групах формуються нав'язані потреби, реалізація яких сприятиме задоволенню інтересів ініціаторів лобіювання. Отже, розглядаючи лобізм у контексті співвідношення характеристик законності й етичності, можна говорити про те, що лобізм може реалізовуватися як законна, але неетична діяльність, що не є прийнятним способом подолання корупції, діяльності незаконної та неетичної. Законодавче ж врегулювання лобістської діяльності може розглядатися не як процес подолання корупції, а як спосіб її легалізації, аналогічний легалізації певних негативних суспільних явищ.

Ключові слова: лобістська діяльність, корупція, групи тиску, легалізація негативних суспільних явищ, протекціонізм.

Постановка проблеми. Україна як держава має надзвичайно великий соціально-економічний потенціал і спирається у своєму розвитку на значні людські ресурси, що можуть стати підставою для ефективних трансформацій у всіх сферах суспільного життя: від політичної системи

й до гуманістичних перетворень у царині ідеології та духовності. Втім, очевидний факт, що наша країна повсякчас демонструє відтворення нерозв'язуваних проблем, які характерні для транзиторних суспільств. Однією з провідних причин такого перебігу подій є наявність корупції як системного явища, що пронизує всі рівні соціальної системи сучасної Укра-

їни й робить перспективи прогресивного розвитку нашої держави невизначеними. Системний характер корупції в Україні обґрунтовується у звітах Transpersncy International Ukraine «Оцінювання національної системи доброчесності», звіті Групи держав проти корупції (GRECO), доповіді організації «Freedom House». У звіті Transpersncy International Ukraine «Оцінювання національної системи доброчесності» у 2011 році вказано: «Корупція залишається однією з ключових проблем, які перешкоджають економічному зростанню та розвитку України», а також «результатом цього стало фактичне підпорядкування держави й всієї системи регулювання суспільних відносин інтересам бізнес-еліт. Своєю чергою це підпорядкування стало однією з ключових причин поширення корупції на всіх рівнях управління, в тому числі й серед політичних інституцій» [7, с. 34]. Подібний підхід обґрунтовано й в доповіді Групи держав проти корупції (GRECO), яка містить твердження, що корупція в Україні є систематичним явищем, яке існує в усіх секторах і на всіх рівнях державного управління, в тому числі в правоохоронних органах, прокуратурі й судовій владі, а також у місцевій владі [5, с. 3–4]. У доповіді організації Freedom House зазначається, що «корупція є характерною рисою українських політичних, економічних і соціальних систем, хоча Євромайдан і продемонстрував готовність громадян докласти реальних зусиль, щоб побороти проблему» й що «політична й судова системи вважаються найкорумпованішими в країні» [13, с. 653].

Незважаючи на поширеність корупції на різних щаблях системи державного управління та місцевого самоврядування, чи не найнебезпечнішими є корупційні дії, що впливають на нормотворчу діяльність органів вищої законодавчої та виконавчої влади. Корупційна дія, реалізована на таких управлінських щаблях, тією чи іншою мірою буде неправомірною, а отже такою, за яку її виконавець може бути покараний. Водночас корупція на рівні вищої законодавчої та виконавчої влади сприяє деформації самої сутності нормативного акту, який перестає бути спря-

мованим на досягнення загального блага й сприяє реалізації інтересів корумпованих осіб чи груп.

Сучасна наука державного управління перебуває в процесі пошуку шляхів подолання згаданої проблеми. Один із варіантів дослідники вбачають в інституціоналізації, законодавчому регулюванні й контролі лобізму як специфічного виду діяльності, що полягає у впливі зацікавлених груп на ухвалення рішень владними структурами. Досвід світових держав дає ґрунт для аналізу феномену лобізму й потенційних корупційних ризиків, пов'язаних із його функціонуванням. Саме це створює підстави для наукових дискусій і визначає актуальність проблеми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сутність лобізму в контексті його співвідношення з феноменом корупції досліджувалася в роботах О.А. Бурбело, С.О. Бурбело [1], Н.Г. Гнатенко [3], О.В. Гросфельд [4], О.М. Демідова, Л.О. Малишенко [9], А.Ю. Мохорова, О.М. Руденко [10], П.А. Толстих [11], А.В. Трофименко [12].

Загальною тенденцією наукових дискусій щодо співвідношення сутності феноменів лобізму й корупції є превалювання двох діаметрально протилежних підходів: або лобізм є різновидом корупційної діяльності й тому, очевидно, є незаконною, навіть злочинною діяльністю, або, зглядаючись на той факт, що в багатьох розвинених країнах лобізм є частиною політико-управлінських практик і законодавчо врегульований, лобістська діяльність вважається правомірною.

На нашу думку, можливе розв'язання цієї суперечності через аналіз феномену лобізму в контексті принципів етики.

Метою статті є аналіз співвідношення характеристик законності й етичності лобізму як суспільно-політичного феномену.

Виклад основного матеріалу. Якщо звернутися до історії інституціоналізації лобізму, очевидним стає той факт, що легалізація лобістської діяльності на батьківщині лобізму – в США – стала результатом вибору меншого зла. Ідея представницького правління ґрунтується на твердженні, що обрані посадовці надають

послуги людям, що живуть в їхніх округах або штатах. Впродовж 19-го й частини 20-го століть обрані слуги народу нерідко контролювалися приватними структурами, чия всемогутність і фінансові ресурси могли допомогти у виборчій компанії. Таким чином, у другій половині 19-го століття в США в період швидкої індустріалізації члени палати представників і сенатори прийняли безліч законопроектів, сприятливих для залізниць, сталеливарних, нафтових компаній. Ці закони нерідко суперечили суспільним інтересам. Вимога громадськості приборкати надмірний вплив груп тиску привела до ухвалення в 1946 р. у США Закону про федеральне регулювання лобювання (Federal Regulation of Lobbying Act). Закон вимагає від лобістів реєструватися та звітувати про свої доходи й витрати. Групи, які вони представляють, повинні показувати аналогічну звітність. В основі закону лежить припущення, що лобісти не можуть зробити багато шкоди, якщо відомості про їхню активність публікуються. Лобювання іноді заохочується самою процедурою законотворчості. Так, у Великобританії зацікавлені групи заохочуються до обговорення після видання Парламентом «зеленого документа» (green paper) – дискусійного документа, що передуює випуску законопроектів. За наслідками дискусії видається «білий документ» (white paper), що містить реакцію на зелений документ і виступає основою для законопроектів. Багато організацій мають постійних представників із відносин із парламентаріями або державою. «М'яке лобювання» допомагає парламентарію виявити зв'язок інтересів свого електорату із законопроектами, що проходять через парламент, і визначити свою позицію з нього.

Число лобістів, зареєстрованих Сенатом США, складало в 1990 р. понад 33 тис., збільшившись з 1976 р. більш ніж у 10 разів. Лобювання перетворилося на великий бізнес, витрати на зусилля лобістів в ареалі Вашингтона складають понад 100 мільйонів доларів на рік.

Найефективніше лобювання в США ведеться великими асоціаціями, що представляють окремі галузі, торгові сфери, професійні й інші інтереси. Типові асоціації загальнонаціонального масштабу мають

центри на рівнях федеральному, штату й місцевому. Вони здатні оперувати на кожному із цих рівнів державного управління. Прикладами таких асоціацій є Національна Асоціація Виробників (National Association of Manufacturers), Національна Асоціація Ріелторів (National Association of Realtors), Американська Медична Асоціація (American Medical Association), Американський інститут бензину (American Petroleum Institute) [6, с. 246].

Існує думка, що необхідність лобювання зумовлена неминучістю відмінності думок зі всіх можливих питань життя суспільства. Відмінності можливі за різними критеріями – партійним, територіальним, галузевим. Ефект розбіжності може бути збалансований спеціальним механізмом [6, с. 257]. Проте, на нашу думку, результатом подібної взаємодії частіше за все стає або компроміс, коли частково задовольняються інтереси всіх зацікавлених груп чи осіб, або перемога впливовішого політичного актора сприяє нехтуванню інтересів інших учасників взаємодії. Тобто ідея суспільного блага як основи концепції соціальної держави не реалізується.

Наприкінці ХХ – на початку ХХІ століття спроби розв'язати зазначену вище суперечність привели до виникнення в США практики лобювання групами громадян. Групи громадян – наймолодший рух у лобюванні, вони представляють інтереси різних сегментів широкої громадськості. Ними відстоюються питання охорони навколишнього середовища, цінового контролю для нафти й газу, інтереси споживачів. Втім, формування такого позитивного явища, що може бути витлумачене в тому числі і як прояв прямої демократії, залучення громадян до безпосереднього процесу прийняття політичних рішень, було дискредитоване появою кампаній широкомасштабного лобювання «біля коріння трави» (grass roots lobbying) [6, с. 260]. Прикладом такого методу була кампанія 1983 р. у США. Банки й асоціації акумулювали та позик організували громадськість на звернення до сенаторів і конгресменів із тим, щоб скасувати закон, який вимагав від цих установ утримувати податок на сплату відсотків за внесками на користь федерального уряду. Основу дієвості grass roots lobbying складає широкомасштаб-

ний, масований і концентрований удар – десятки тисяч людей одночасно, протягом декількох годин / днів, засипають парламентаріїв листами, повідомленнями через Інтернет, телефонними дзвінками. Усі повідомлення – на одну й ту ж тему, схожого змісту й спрямовані на розв'язання однієї проблеми. По суті, grass roots lobbying може використовуватися як елемент маніпуляції суспільною думкою, коли ініціатори кампанії сприяють формуванню в певних суспільних груп нав'язаних потреб, реалізація яких сприятиме задоволенню інтересів ініціаторів лобіювання.

Отже, уявляється, що набуття лобістськими організаціями легального статусу приводить лише до детінізації діяльності зацікавлених груп та осіб, але не сприяє набуттю лобізмом статусу етичної діяльності.

Саме тому, розглядаючи перспективи легалізації лобізму в Україні, не варто вважати його панацеєю проти корупції, оскільки законна й неетична діяльність у такому випадку постає як альтернатива діяльності незаконної та неетичної.

Відповідно до позицій експертів, український закон про лобізм має містити чіткий перелік процедур, видів діяльності й осіб, які можуть цим займатися [8]. Існує думка, що «в корупції ти лобіюєш для себе, а в лобіюванні ти лобіюєш для галузі» [2]. Однак навіть за цих умов ще однією небезпекою може стати перетворення лобізму на інститут протекціонізму. У таких умовах лобісти дбатимуть про добробут окремих промислових груп, оскільки відстоювати інтереси галузі й суспільства їм буде економічно не вигідно. Такого роду лобіювання сприяє отриманню преференцій лише для певних структур, що дістануть економічні переваги, формуючи недобросовісну конкуренцію.

Можна дійти висновку, що законодавче врегулювання лобістської діяльності може розглядатися не як процес подолання корупції, а як спосіб її легалізації, аналогічний легалізації таких негативних суспільних явищ, як, наприклад, гральний бізнес чи проституція.

Висновки і пропозиції. Таким чином, лобізм як суспільно-політичний феномен відіграє достатньо суперечливу роль у функціонуванні сучасного соціуму. Не існує достатніх підстав вважати, що

лобістська діяльність сприяє досягненню суспільного блага шляхом подолання корупції. Лобізм сприяє скоріше досягненню компромісу для всіх зацікавлених груп чи осіб або успіху найвпливовішого політичного актора шляхом нівелювання інтересів інших учасників взаємодії. Ефект від залучення до лобістської діяльності громадських організацій та ініціативних груп громадян нівелюється завдяки можливостям маніпуляцій, коли в певних суспільних груп формуються нав'язані потреби, реалізація яких сприятиме задоволенню інтересів ініціаторів лобіювання. Отже, розглядаючи лобізм у контексті співвідношення характеристик законності й етичності, можна говорити про те, що лобізм може реалізовуватися як законна, але неетична діяльність, що не є прийнятним способом подолання корупції, діяльності незаконної та неетичної. Законодавче ж врегулювання лобістської діяльності може розглядатися не як процес подолання корупції, а як спосіб її легалізації, аналогічний легалізації певних негативних суспільних явищ. Перспективи подальших розвідок вбачаємо в пошуку можливостей подолання негативних наслідків лобістської діяльності.

Список використаної літератури:

1. Бурбело О.А., Бурбело С.О. Лобізм в сучасній Україні. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. 2017. № 10 (240). С. 24–29.
2. В Украине никогда не было грани между лоббизмом и коррупцией. URL: http://newsradio.com.ua/rus/2013_03_28/V-Ukraine-nikогда-ne-bilograni-mezhdu-lobbizmomi-korruptsiej-jekspert (дата звернення: 09.09.2020).
3. Гнатенко Н.Г. Особливості сучасного етапу законодавчого пошуку засад боротьби з корупцією та регулювання лобістської діяльності. *Вісник Національної академії державного управління. Політологія і право*. 2009. № 3. С. 216–224.
4. Гросфельд О.В. Формування цивілізованої моделі лобіювання в Україні. *Грані*. 2009. № 1. С. 136–139.
5. Група держав проти корупції. *Спільні Перший і Другий раунди оцінювання* : Звіт про виконання рекомендацій Україною, затверджених Групою держав проти корупції на своєму 2-ому пленарному

- засіданні, 19–23 березня 2007 р., м. Страсбург. URL: https://old.nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/nazk_files/zvity/1.1.pdf (дата звернення: 09.09.2020).
6. Китчен Ф. Паблик рилейшнз: принципы и практика. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. 445 с.
 7. Ковриженко Д.С., Котляр Д.М., Хмара О.О. Оцінювання національної системи доброчесності. Україна. Київ : ТОВ «Агентство «Україна», 2011. 224 с.
 8. Лянной И.А. Совет да лоббизм. *Институт професійного лобіювання та адвокати* : вебсайт. URL: <http://lobbying.in.ua/content/sovet-da-lobbizm> (дата звернення: 09.09.2020).
 9. Малишенко Л.О. Специфіка лобіювання в сучасній Україні. *Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого : збірник наукових праць. Серія «Філософія, філософія права, політологія, соціологія»*. 2012. № 2. С. 260–268.
 10. Руденко О.М. Лобіювання – політична корупція чи суспільний компроміс. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2020. Вип. 2 (45). С. 77–83.
 11. Толстых П.А. Лоббизм как коррупционная технология. *Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики*. 2012. № 6 (20) : в 2-х ч. Ч. II. С. 205–214.
 12. Трофименко А.В. Проблеми інституціоналізації лобізму в Україні. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія «Історія. Політологія»*. 2014. Вип. 11. С. 203–212.
 13. Freedom on the world 2014 (Нації на перехідному етапі 2014 р.) / ed. A. Puddington. *Freedom House* : web-site. URL: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/Freedom_in_the_World_2014_complete_book.pdf (дата звернення: 09.09.2020).

Chajka I., D'omochka H. The phenomenon of lobbying in the modern world: the problem of legality and ethics

The article is devoted to the phenomenon of lobbying in the modern world in the context of legality and ethics problems. The possibility of overcoming corruption by legalizing lobbying is being considered. The relevance of the proposed topic is determined by the fact that Ukraine, as a state, has an extremely large socio-economic potential and relies on significant human resources, which can be the basis for effective transformation in all spheres of public life, but our country always demonstrates the reproduction of unresolved problems that are characteristic of transitional societies. One of the leading reasons for this course of events is the presence of corruption as a systemic phenomenon that permeates all levels of the social system of modern Ukraine and makes the prospects for progressive development of our state uncertain. Some researchers see the solution to this problem in the institutionalization, legal regulation and control of lobbying, as a specific type of activity, which is the influence of stakeholders on decision-making by government agencies. The article argues that the legalization of lobbying in Ukraine is not a panacea for corruption. Lobbying as a socio-political phenomenon plays a rather controversial role in the functioning of modern society. There is insufficient reason to believe that lobbying contributes to the public good by combating corruption. Lobbying is more likely to reach a compromise for all stakeholders or individuals, or the success of the most influential political actor by neglecting the interests of other participants in the interaction. The effect of involving public organizations and initiative groups of citizens in lobbying is offset by possible manipulations, when certain social groups form imposed needs, the implementation of which will help meet the interests of lobbying initiators. Thus, considering lobbying in the context of the relationship between the characteristics of legality and ethics, we can say that lobbying can be implemented as a legitimate but unethical activity, which is not an acceptable way to combat corruption, illegal and unethical activities. Legislative regulation of lobbying can be seen not as a process of overcoming corruption, but as a way to legalize it, similar to the legalization of certain negative social factors.

Key words: *essence of lobbying, corruption, pressure groups, legalization of negative social phenomena, protectionism.*