

УДК 328.184:35

ГРОМАДСЬКЕ ЛОБІЮВАННЯ: ЗМІСТ, МОЖЛИВОСТІ ВПЛИВУ, ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Наталія Хома

*Львівський національний університет імені Івана Франка,
філософський факультет, кафедра теорії та історії політичної науки,
бул. Університетська 1, 79000, Львів, Україна
e-mail: khoma.nata@gmail.com*

Проаналізовано місце громадського лобізму в структурі лобістської практики та значення взаємодії влади і громадськості. Наголошується на значенні активного громадського діалогу під час прийняття нормативно-правових актів.

Ключові слова: громадське лобіювання, громадський діалог, лобізм, лобіювання.

Сучасний етап української держави та суспільства характеризується глибокими трансформаційними й інституціональними змінами. Триває процес удосконалення моделі державного устрою України, побудови нових принципів взаємовідносин органів державної влади і між собою, і з різноманітними інститутами громадянського суспільства. Побудова демократичного суспільства та подальший розвиток його різних інститутів передбачає прагнення громадян впливати на державну політику. Це стосується суспільно-політичного явища лобізму, функціонування якого становить невід'ємну ознаку демократичного політичного режиму. Налагоджена взаємодія між органами державної влади і громадянами, а також практика контролю громадськості над діяльністю органів влади належить до ознак розвинутої демократичної системи. Відсутність ефективно функціонуючих легальних каналів взаємодії між суспільством і органами державної влади підриває легітимність державних інститутів і прийнятих ними рішень. Це актуалізує потребу активізації громадського діалогу, що додає гнучкості діям органів влади та сприяє акцентованому їхньому орієнтуванню на першочергові потреби суспільства та держави під час прийняття нормативно-правових актів.

Лобіювання – важливий крок для подальших демократичних перетворень у державі, ґрунтований на вільному та відкритому доступі до органів державної влади і громадському інтересі. Сьогодні відбувається швидке становлення розгалужених лобістських відносин, котрі охоплюють різні сфери державного, суспільного, політичного, економічного життя країни. Простежуємо спроби громадян захистити свої невід'ємні права й інтереси, що в багатьох випадках мають загальносуспільне значення, і відверті намагання окремих впливових фінансово-промислових груп, підконтрольних їм партійних та владних структур у певний спосіб монополізувати прийняття важливих управлінських рішень на регіональному і на загальнодержавному рівні.

Через відсутність належних юридичних регуляторів цього політико-правового феномену в Україні, лобіювання набуло здебільшого позаправової, вузькогрупової та латентної форми, що загалом негативно впливає на вітчизняну систему організації та діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, спричиняє хибні стереотипні уявлення про нього у свідомості громадян. Це засвідчує ототожнення більшістю українських громадян лобіювання зі соціально негативними, а часто й кримінально-карними діями [9, с. 206]. Українські парламентарії неодноразово намагалися зменшувати негативну складову українського лобіювання через унормування відповідного інституту конституційного права в чинному законодавстві, але жодна зі законодавчих ініціатив не мала успіху.

У науковій літературі розроблено кілька типологій лобістської діяльності. Якщо в основу класифікації покласти те, *ким і в інтересах кого* здійснюється розв'язання питань лобістської заінтересованості, то можна виокремити політичний, громадський, професійний, регіональний та іноземний лобізм [5, с. 110–111; 6, с. 109]. Цей підхід враховує суб'єктів, групи впливу, тих, хто здійснює лобіювання, визначає типові сфери інтересів різних політичних, суспільних, економічних, професійних та інших груп, тобто різні предмети лобістської зацікавленості. О. Кушніренко й О. Дягілев вирізняють політичне, громадське, релігійне, професійне, відомче, регіональне, іноземне, а також економічне лобіювання суб'єктів господарювання та підприємницьких структур (від великих фінансово-промислових груп до дрібних підприємців) [5, с. 110–111]. Отже, громадське лобіювання, яке становить предмет нашого аналізу – це самостійний вид лобіювання, невід'ємний інститут сучасного політико-правового життя.

Для вітчизняної політичної науки аналіз громадського лобіювання є новим дослідницьким напрямом. Його аналіз започаткували А. Береза, П. Манджола, О. Кушніренко, О. Дягілев, В. Федоренко та ін. Вони розглядають лобізм загалом, окремі його суб'єкти, у тому числі суб'єкти власне громадського лобізму. Ґрунтовні розвідки з проблематики громадського лобізму відсутні у вітчизняній політичній науці. Дослідити сутність громадського лобізму як одного із видів лобізму, оцінити перспективи його розвитку в Україні — наше завдання.

Громадське лобіювання – це взаємодія груп громадян з органами влади, компаніями та некомерційними організаціями для просування громадських інтересів. Метою громадського лобіювання є прийняття рішень, відповідних інтересам громадян. Громадське лобіювання як вид лобіювання притаманне саме державам із демократичним політичним режимом. Це вплив на органи державної влади та місцевого самоврядування з боку об'єднань громадян для задоволення різноманітних громадських, суспільних, мовних, культурних, освітніх, екологічних, гендерних та інших інтересів. Вважається, що громадське лобіювання значно слабше за потенційними можливостями, ніж лобіювання потужних фінансово-промислових структур, але в практиці лобізму спостерігаємо чимало прикладів удалого відстоювання громадянами своїх інтересів. Так, виборче право в багатьох країнах світу спочатку містило обмеження щодо участі жінок у виборчому

процесі, але під впливом громадського тиску жінки отримали рівні з чоловіками виборчі права. У США, країні з дуже потужним фінансово-промислове лобі, громадські організації також успішно лобіюють свої різноманітні інтереси. Наприклад, у 70-х роках ХХ ст. активний тиск громадських організацій афроамериканського населення та профспілкових об'єднань не дав Президентові Р. Ніксону провести через Конгрес рішення щодо призначення членом Верховного суду США відомого расистськими й антипрофспілковими поглядами судді К. Хейнсуорта. Екологічне лобі (дуже потужне в США) здійснювало активні дії, завдяки котрим навесні 1971 р. Конгрес відхилив законопроект про додаткові асигнування на розробку надзвукового транспортного літака. Під час участі США у військовій кампанії у В'єтнамі в країні створено низку громадських організацій, єдиною метою яких було лобіювання рішень проти війни у В'єтнамі [5, с. 111].

В ЄС практика консультацій із громадськістю у процесі прийняття рішень була обов'язковою після прийняття Амстердамської угоди у 1997 р. Вона вимагала від Європейської комісії проводити широкі консультації та публікувати проекти документів для їх обговорення зацікавленими сторонами. Це сприяло прийняттю основних принципів громадських консультацій для гарантування того, що всі зацікавлені сторони зможуть висловити свій погляд та пропозиції стосовно законодавчих ініціатив [1, с. 249–250].

Сучасні органи державного управління більшості держав світу дійшли висновку: ефективність діяльності їхніх структур безпосередньо залежать від потреб, очікувань, думок та настроїв громадян. Позитивний досвід у цьому здобуло чимало країн. Наприклад, уряд Данії в процесі розроблення, погодження й ухвалення рішень контактує з понад 100 неурядовими організаціями.

Цікавий досвід взаємин «влада – громадськість» має Велика Британія. Їх регулює, зокрема, «Кодекс практики консультацій уряду», який містить шість критеріїв:

1. Під час розроблення певної стратегії консультації з письмовим опитуванням представників громадянського суспільства повинні проводитися впродовж всієї роботи над документом. Після визначення відповідних зацікавлених осіб і тих, для кого таке розроблення може мати наслідки, з цими групами встановлюється контакт, і їх залучають уже на ранніх етапах. Йдеться про письмово засвідчені думки та побажання громадськості. Щоправда, у процесі опрацювання важливих державних документів застосовують й інші методи, у тому числі зустрічі, веб-форуми, соціальні дослідження, цільові групи.
2. Чітке визначення пропозиції, характеру запитань, термінів консультацій. Громадянам треба пояснити, що саме в стратегії можна змінити, наслідки, котрі матиме неприйняття потрібного документа.
3. Доступність і зрозумілість процесу консультацій. Для цього рекомендується використовувати не лише паперові носії, а й Інтернет, оскільки електронні засоби значно спрощують отримання відповідей.
4. Обов'язковість повідомити громадянам про результати консультацій та їхній вплив на політику. Міністерства повинні здійснювати моніторинг ефективності

консультацій. Кожен міністр персонально відповідає за здійснення політики у сфері зв'язків із громадськістю. За незадовільної оцінки її існує ймовірність утрати посади.

5. Процес консультацій може завершуватися оцінкою ефекту регулювання. Отже, громадянам варто пояснити переваги чи ризики, пов'язані з їхньою пропозицією, запропонувати альтернативні варіанти [3, с. 14].

На Конференції міжнародних неурядових організацій Ради Європи 1 жовтня 2009 р. був прийнятий Кодекс участі громадськості, який визначив для учасників демократичних процесів правила, що випливають із конкретного практичного досвіду діалогу і співпраці між неурядовими організаціями й органами державної влади. Мета такої діяльності полягає в полегшенні їхньої взаємодії та ширшому залученні громадян до демократичних процесів на місцевому, регіональному і національному рівнях. Кодекс визначає рівні участі неурядових організацій на різних етапах процесу прийняття політичного рішення (інформація, консультація, діалог та партнерство) й етапи ухвалення політичного рішення (рис. 1).



Рис. 1. Рівні участі неурядових організацій на різних етапах процесу прийняття політичного рішення [3, с. 14]

Сьогодні інститут громадського лобіювання (як і лобіювання загалом) в Україні залишається не лише новим і невнормованим, а й значно дискредитованим феноменологією “квазілобізму”, який через підміну понять стійко асоціюється в громадян із корупцією, позаправовим впливом на діяльність органів державної влади в інтересах вузько-соціальних груп. Виникає запитання: чи можуть громадські організації ефективно консолідуватись для ефективного лобіювання, як вони впливатимуть на місцеву владу? Хоч громадське лобі тільки розпочинає діяльність, проте в певних сферах суспільного життя вже існують приклади вдалого лобіювання. Різноманітні екологічні громадські організації досягають певних результатів у розв’язанні питань захисту довкілля. Так, на початку 90-х рр. ХХ ст. під тиском громадськості було прийнято рішення не розпочинати будівництво атомної електростанції на Кримському півострові. Нинішні напрямки лобіювання охоплюють і суспільно-політичне, і соціальне спрямування. У великих українських містах активно лобіюється розвиток велотранспорту, що виявляється у проектуванні велоінфраструктур, веломережі. Інвестиції в громадське лобіювання велозмін розглядається найкращим способом для розвитку велосипедної індустрії на сучасному ринку. Це засвідчує лондонський досвід, який застосовують вітчизняні лобісти.

Актуальними для громадського лобіювання є забезпечення прозорості роботи усіх органів управління територіальними громадами, контроль роботи органів у системах охорони здоров’я, освіти, дорожніх служб, міліції, захист культурної спадщини, зелених зон, запровадження стандартів Європейського Союзу в Україні у сфері якості атмосферного повітря, контроль за втіленням земельної реформи та ін. Екологічні громадські організації залучаються також до зміни законодавчої діяльності, лобіювання екополітики і здійснення громадських екологічних експертиз. Сьогодні час перейти від “круглих столів”, приймати конкретні рішення та брати на себе відповідальність. Отже, вектори руху визначені: реформування країни; робота у сфері прав людини; антикорупційні й люстраційні заходи; природозберігання.

Оскільки одного контролю за діями влади недостатньо, то необхідно формулювати завдання, плани та стратегії цих дій. І лише така форма громадського контролю може повністю перезавантажити владу і побудувати в Україні цивілізовану, незалежну демократичну державу, керовану громадянським суспільством. Сьогодні громадські організації в Україні зростають і чисельно, і якісно. Багато з них уже можуть стати і стають повноцінними та рівноправними партнерами влади у розв’язанні багатьох проблем, зокрема місцевого значення. У питаннях міжнародної співпраці та залучення іноземних коштів для регіонального розвитку громадські організації давно йдуть попереду органів місцевого самоврядування та місцевої державної влади. Крім проектної роботи з міжнародними організаціями, громадські організації дедалі більше намагаються вплинути на роботу самої місцевої влади, брати активну участь у місцевому розвитку, співпрацюючи з органами місцевого самоврядування. Однак, на превеликий жаль, більшість громадських ініціатив так і залишаються не втіленими або знаходять лише часткову підтримку місцевої влади.

Оскільки вітчизняні громадські організації офіційно не мають права на здійснення законодавчої ініціативи, то лобіювання – це єдиний “прямий” шлях представлення інтересів громадських організацій. Американський лобіст П. Міллер вважає, що громадським організаціям Центральної та Східної Європи краще лобіювати коаліцією, бо коаліція викликає зацікавленість, а це сприяє зростанню сил. Члени уряду змушені з більшою повагою прислухатися до вимог коаліції. Що більша група лобістів, то легше переконати політиків підтримати її позицію. Коаліція дає змогу висунути кілька проблем одночасно, отже, працює як скоординована інформаційна мережа.

Незважаючи на стримані оцінки можливостей громадського лобіювання (порівняно, наприклад, із бізнес-лобі), ініціатива знизу дієва та результативна. Саме недержавні громадські організації здатні забезпечувати постійний вплив громадян на діяльність органів державної влади й інститутів місцевого самоврядування. Упродовж останніх років ухвалено низку важливих рішень про участь громадян у формуванні та реалізації державної політики: обов’язкові консультації з громадськістю щодо актуальних питань проблем державного і соціально-економічного життя, здійснення громадської експертизи діяльності міністерств та інших центральних відомств, функціонування при центральних та регіональних органах виконавчої влади ефективного інструменту співпраці – громадських рад.

Громадський сектор в Україні перетворюється на компетентну ланку між державою та громадянином. Під час ухвалення всіх політичних рішень, котрі стосуються найширшого загалу, обов’язково враховуватимуться позиції громадських організацій, експертного середовища, громадська думка. У такий спосіб вітчизняне суспільство отримає європейські важелі на формування, реалізацію та коригування державної політики, моніторинг її впровадження в життя, що повністю відповідає принципам і практикам демократичного урядування [8, с. 5].

Будучи структурованими групами, об’єднаними за визначеними їх учасниками прагненнями й устремліннями, громадські організації спроможні забезпечувати активне залучення громадянського суспільства до різних сфер діяльності інститутів влади. Вони сприяють виявленню, артикуляції, агрегації, систематизації та представленню у них важливих запитів громадян, особливо тих, які через різні причини, ігноруються або недооцінюються іншими суб’єктами політичного процесу в Україні, насамперед, політичними партіями. Останні у зв’язку з політичною заангажованістю, зосередженістю переважно на задоволенні кланово-корпоративних інтересів своїх засновників і спонсорів, залишаються малочутливими до запитів громадян та інститутів громадянського суспільства [4]. За таких умов діяльність громадських організацій відкриває можливості належного й своєчасного задоволення потреб суспільства унаслідок відповідного впливу на управлінську діяльність держави й інститутів місцевого самоврядування.

Систематична взаємодія активних громадських організацій із органами державного управління та інститутами місцевого самоврядування утворює постійну і

різнобічну комунікацію між владою й громадянами, забезпечує зворотній зв'язок, а через нього – налагоджені канали й отримання управлінцями своєчасних реакцій суспільства на дії або бездіяльність влади, що становить важливий стимул її вдосконалення [4]. Залучення громадських організацій до діяльності влади та суспільний контроль за нею формує активну, зацікавлену позицію громадян, створює відчуття причетності до процесів управлінської діяльності на регіональному, місцевому і національному рівнях. Це формує культуру відкритості й прозорості в діяльності органів влади та державних службовців, сприяє гармонізації стосунків між тими, хто здійснює управлінську діяльність, і тими, хто отримує й оплачує управлінські послуги держави.

Тривале, успішне становлення вимогливої та взаємовідповідальної системи такої співпраці сформує партнерство державних інституцій, органів місцевого самоврядування й осередків громадянського суспільства на демократичних засадах, додасть владі необхідної публічності, прозорості, забезпечить її управлінську ефективність і легітимність. Отже, взаємодія інститутів громадянського суспільства з органами державної влади у формі лобіювання певних рішень – основа сучасної системи політичної комунікації, важливий чинник розвитку політичного процесу в Україні, має значний потенціал сприяння розвитку її політичної системи на демократичних засадах.

Мета діалогу влади й громадськості – чітко визначати перспективи їхньої взаємодії та втілювати у формі конкретних завдань і зобов'язань, зрозумілих і здійсненних, виконання яких можна і треба оцінювати. Мета не може зводитися лише до узгодження майбутнього проекту з громадськістю, вона повинна засвідчувати, наскільки цей проект реально відповідає інтересам громадськості [7].

Якісне розв'язання завдань щодо створення системи зворотного зв'язку і залучення до активного діалогу з органами влади громадських організацій і активних громадян можливе лише за відповідного кадрового забезпечення. Необхідні спеціалісти – соціальні модератори, здатні організувати конструктивний і результативний діалог. Соціальні модератори повинні забезпечити взаєморозуміння сторін з огляду на існуючі значні відмінності у природі й функціях учасників взаємодії, в тому числі в організації діяльності, способах і формах активності, мотивації до співпраці [2].

Незважаючи на правові прогалини, громадському секторові необхідно залучатись до процесу вирішення проблем саме методом лобіювання, як це робиться в цивілізованих державах. Тільки тоді в Україні стане можливою справжня демократія та громадянське суспільство, а зміни відбуватимуться “знизу”, хоча й не без участі “верху”.

Сьогодні у нас формується сервісна держава. Надіємося, що вона оперативніше реагуватиме на потреби громадян і активно сприятиме соціально-економічному розвитку країни. Маємо суспільний запит на участь громадськості в прийнятті найважливіших політичних рішень, коли чинна влада зробить конкретні кроки до прозорості й відкритості, налагодить конструктивну співпрацю з інститутами громадянського суспільства. Постійний обмін інформацією між урядом, інститутами громадянського суспільства та широким загалом наших громадян сприятиме визначенню пріоритетів соціально-економічного розвитку, накопиченню соціального капіталу, який підвищить інноваційну спроможність держави.

Список використаної літератури

1. *Берега А. В.* Реформування публічної влади: сучасні концепції та політична практика: монографія / А. В. Берега. – К. : Логос, 2012. – 360 с.
2. *Висоцька О. М.* Удосконалення діалогу органів влади і громадськості на регіональному рівні [Електронний ресурс] / О. М. Висоцька // Державне управління: теорія та практика. – 2012. – № 2. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Dutp_2012_2_37.pdf
3. До прозорості через публічні консультації та комунікацію // Урядовий кур'єр. – 2012. – 24 жовт. – № 194 (4838). – С. 14.
4. *Круглашов А. М.* Громадські ради як комунікатор між владою та організованою громадськістю: регіональний досвід і потенціал розвитку // [Електронний ресурс] / А. М. Круглашов – Режим доступу: http://www.dif.org.ua/ua/commentaries/expert_opinion/anatolii-kruglashov/grtencial-rozvitku.htm
5. *Кушніренко О. Г.* Види лобістської діяльності: питання теорії та позитивної практики / О. Г. Кушніренко, О. В. Дягілев // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2009. – Вип. 17. – С. 107–117.
6. *Любимов А. П.* Формирование лоббистских правоотношений в российском обществе. Конституционно-правовое исследование [Электронный ресурс] : дис.... д-ра юрид. наук : 2002 / А. П. Любимов. – М. : РГБ, 2003. – Режим доступа: <http://diss.rsl.ru/diss/03/0659/030659031.pdf>
7. *Сурмін Ю.* Концептуальні основи створення системи взаємодії органів державної влади із суб'єктами громадянського суспільства в контексті інтеграційних процесів / Ю. Сурмін // Євроатлантикінформ. – 2006. – № 2 (8). – С. 29–35.
8. *Толкованов В.* Суспільний запит на демократичне урядування / В. Толкованов // Урядовий кур'єр. – 2012. – 24 жовт. – № 194 (4838). – С. 5.
9. *Федоренко В.* Запровадження інституту лобіювання в Україні: законотворчі та державно-управлінські аспекти / В. Федоренко // Вісн. Нац. академії держ. управління при Президентіві України. – 2010. – № 1. – С. 205–213.

Стаття надійшла до редколегії 28.05.2014

Прийнята до друку 20.06.2014

**ОБЩЕСТВЕННОЕ ЛОББИРОВАНИЕ: СОДЕРЖАНИЕ, ВОЗМОЖНОСТИ
ВЛИЯНИЯ, ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ В УКРАИНЕ****Наталія Хома**

*Львівський національний університет ім. Івана Франко,
філософський факультет, кафедра теорії та історії політичної науки,
ул. Университетская, 1, 79000, Львов, Украина
e-mail: khoma.nata@gmail.com*

Анализируется место общественного лоббизма в структуре лоббистской практики и подчеркивается значение взаимодействия власти и общественности. Подчеркивается значение активного общественного диалога при принятии нормативно-правовых актов.

Ключевые слова: общественное лоббирование, общественный диалог, лоббизм, лоббирование.

**PUBLIC LOBBYING: CONTENT, ABILITY TO INFLUENCE,
PROSPECTS IN UKRAINE****Nataliya Khoma**

*Ivan Franko National University of Lviv
Institute of philosophy, department of theory and history of political science
Universytetska st., 1, 79000, Lviv, Ukraine
e-mail: khoma.nata@gmail.com*

Analysed place in the structure of public lobbying lobbying practices. Emphasizes the importance of interaction between the government and the public. Notes the importance of active public dialogue when making regulatory acts.

Keywords: public advocacy, public dialogue, lobbying, lobbying, lobbying practice.