

3. Кодекс належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії від 30 жовтня 2002 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.eli.org.ua/legalization/2/2363>
4. Посібник зі спостереження за виборами. — 5-е вид. ; переклад з англ. — Варшава : ОБСЄ (БДП), 2006. — 94 с.
5. Салман Абу Джабаль Джамиль. Избирательное право и избирательные системы в отдельных странах Ближнего Востока: вопросы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Абу Джабаль Джамиль Салман. — М., 2009. — 138 с.

In the article principle of administration of elections by the special organs as one of important democratic principles of elections is researched. An author analyses such important constituents of objective and independent character of administration of elections, as an order of formation of election committees, their legal status, character of financing and methods of forming of leading composition.

Key words: elections, democracy, administration of elections, election committees, democratic principles of elections.

Отримано: 16.01.2013

УДК 321.01(043.3)

О. В. Віннічук

ОСОБЛИВОСТІ ПРОЯВУ ПОЛІТИЧНОГО ЛОБІЗМУ В УКРАЇНІ

В статті аналізується проблема феномену політичного лобізму та його особливості в сучасній Україні. Робиться спроба охарактеризувати лобізм як інститут системи представництва інтереси, засіб впливу на здійснення державної політики.

Ключові слова: лобізм, лобіювання, аналітичний центр, неурядова організація.

Лобізм в тій чи іншій формі практикується практично у всіх країнах, він завжди присутній при народженні практично всіх політично та економічно значущих рішень як на рівні уряду, президентського оточення, так і на рівні законодавчої влади. Лобізм, що є системою цілеспрямованої дії різноманітних груп на владні структури, існує у специфічній формі і в Україні. На відміну від інших країн, де групи тиску можуть відстоювати свої інтереси на підставі законів, які прямо або побічно обумовлюють їх права та обов'язки, українське лобі досі залишається поза законом, точніше — у тіні. Відсутність гласності накладає на цю діяльність особливий відтінок — напівкримінальний, пов'язаний з різноманітними порушеннями.

Актуальність дослідження обумовлена тим, що в сучасних соціально-політичних умовах лобізм починає відігравати все більшу роль у процесі вироблення і прийняття рішень як на рівні уряду, так і на рівні місцевого самоврядування. У зв'язку з цим феномен лобізму, його сутнісні риси та характеристики все більше потребують детального вивчення, зокрема в Україні.

Метою дослідження є з'ясування сутності лобізму як форми специфічних суспільних відносин та особливостей його прояву в Україні.

Процеси формування рішень, механізму впливу на громадську думку, захисту власної позиції — все це, в широкому розумінні, сприймається як явище, що кореспондується з поняттям «лобіювання» [3, с.50]. «Сьогодні в Україні ніхто не поставить під сумнів існування прихованого лобізму на усіх рівнях влади» [5]. 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. Зазвичай, лобістами переслідуються соціально-економічні завдання, пов'язані з розв'язанням питань власності та прав розпоряджання нею; наданням прав на ведення конкретної діяльності; державним замовленням; квотами, ліцензіями; тарифами на енергоресурси; економічними та податковими пільгами; фінансуванням соціальних програм [2, с.19].

Незважаючи на відносну новизну для політичного лексикону терміну «лобізм», це явище існувало і в радянській політичній системі. У цей час сформувалися традиції лобіювання, які були прийняті, практично без змін, новою українською політичною системою. Серед них — широке використання особистих зв'язків і незаконних методів, відсутність реальної конкуренції інтересів, абсолютна непрозорість механізму лобіювання. Донедавна саме поняття лобізму в суспільстві носило негативний відтінок. На Заході існування професійних і громадських лобістських організацій — коректні методи впливу на законодавчу і виконавчу владу, і ставлення до них у суспільства і населення — цілком лояльне [1, с.63].

Форми взаємодії з владою, подібні до лобістських, досить активно використовувалися в Російській імперії, до складу якої входила Україна, на початку 20 ст., коли значного поширення набула практика створення державно-підприємницьких органів на засадах взаємного представництва [8, с.179-181]. За часів СРСР, в умовах командно-

адміністративної системи управління та господарювання, неможливим був розвиток лобізму як повноцінного інституту (соціальна диференціація суспільства, артикуляція інтересів, бюрократичність політичного апарату та ін.).

Сучасний український лобізм веде свій початок з часів постсталінського СРСР, коли групи інтересів стали досить швидко набувати вагу і чинити зростаючий вплив на розвиток економіки та суспільства в цілому. Специфіка його була пов'язана з особливостями політичного режиму і характером самих зацікавлених груп. Перший етап розвитку лобізму в Україні можна назвати олігархічним. Він мав ознаки нецивілізованого лобіювання, відмінною рисою якого було придбання власності і бізнес-переваг неконкурентними методами — закриті конкурси і тендери, не обґрунтована видача державних кредитів, адміністративні рішення, проведені в умовах правового вакууму.

Лобізм в Україні, який нині став об'єктом уваги багатьох дослідників, характеризується переважно як неконтрольований, «дикий», він діє без будь-якої бази. Наслідком цього є деформованість усєї системи представництва інтересів, орієнтація її на такі складові, як консультаційні та експертні служби. Лобізм як поняття, найчастіше вживається для означення усєї сукупності способів захисту і просування інтересів, що здійснюється різними каналами і засобами. Істотною особливістю української практики лобіювання є його закритість, непрозора форма, використання нелегальних методів. Більше того, нерегульований лобізм у всіх його іпостасях і тлумаченнях у другій половині 1990-х років утвердився як домінуюча стратегія діяльності груп інтересів і усєї представницької системи українського бізнесу та некомерційних організацій.

Лобізм може здійснюватися у різних формах (зазвичай це формальні і неформальні методи). 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 [9, с.11].

Дисфункційний характер лобістської діяльності в Україні пояснюється аналізом співвідношення тіньових і публічних засобів лобіювання. Тіньовий і публічний лобізм у західній політичній системі концептуально несумісні. На думку П. Лукашенка, у випадку тіньової схеми відбувається негласний контакт зацікавленої сторони з особою (чиновником чи депутатом), яка приймає важливе рішення [6, с.30]. Такий вчинок з боку посадовця може кваліфікуватися як «корупційна діяльність» при встановленні факту відшкодовування «послуг». В результаті тіньового лобізму з'являються законодавчі та інші нормативні акти чи рішення, здатні забезпечити (часто на користь окремих осіб і на шкоду іншим) вигоду чи преференцію певній групі.

Така практика властива багатьом пострадянським державам. Зокрема, як стверджують С. Перегудов, І. Семенов, Ф. Шамхалов, вона вельми поширена в Росії. У свою чергу, публічний лобізм відрізняється, по-перше, легальними засобами здійснення, по-друге, масштабами, мотивами і спрямованістю [7, с.111]. Публічна стратегія лобізму передбачає представництво інтересів цілих галузей і сфер економічної діяльності. Значення такого різновиду лобізму є загальнонаціональним.

Цілком закономірним, з огляду на вищезазначене, є питання щодо реального співвідношення публічного і тіньового лобізму в самій Україні. Враховуючи те, що на даний час немає закону про лобістську діяльність, а також усталеної практики захисту інтересів окремих підприємств і компаній представниками регіональних еліт у законодавчому органі, є підстави оцінювати питому вагу публічного лобізму в системі представництва політичних інтересів України як дуже низьку. Підтвердженням цього експерти В. Войтков і В. Музика вважають те, що кількість законів, прийнятих українським парламентом, значно менша кількості змін до них. За змінами, виправленнями та уточненнями часто приховуються пільги й преференції, що не поширюються на всі існуючі у певній сфері групи інтересів. Це підтверджується, зокрема, корупційними скандалами, що спостерігалися після змін у найвищій владній еліті внаслідок «помаранчевої революції» [2, с.24].

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». Необхідність відповідних законів пояснюється тим, що широка практика лобіювання інтересів дисонує з неврегульованістю 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 дій та ступінь впливу) не обмежені належним чином» [10].

Постає питання, 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 організаційні форми співпадають. 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. Неурядові організації досить різноманітні. До них належать аналітичні та ресурсні центри, інфраструктурні або «парасолькові» організації, об'єднання за інтересами тощо [9, с.13]. За типами організацій розрізняються і форми, в яких вони можуть здійснювати лобіювання. Наприклад, аналітичний центр практично не використовує збирання підписів та різні масові акції.

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 оформляються у вигляді, передбаченому правом. Багато що в цій ситуації залежить також і від «клієнтів» лобіювання [9, с.11-12].

Найбільш оптимальним є використання можливостей НУО для опосередкованого лобіювання. Це яскраво демонструє приклад знову ж таки аналітичних центрів. Для ана-

літичного 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. Тобто, їх «продукт стає інструментом у процесі лобіювання» [4]. 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». За допомогою таких заходів вони роблять експертну оцінку політики уряду та державних інститутів, «проводять моніторинги здійснення рішень, опитування, аналізують досягнуті результати» [5]. 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. Як зазначає у своїй статті В. Сергєєв, «... лобіювання за посередництва неурядових організацій є 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 [9, с.15].

Отже, лобізм 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. Неурядові організації фактично й не приховують свою лобістську сутність. Їх діяльність можна визнати (за винятком окремих випадків) цивілізованим лобіюванням.

Для того, щоб лобізм став повноцінним інститутом, необхідні дві умови. По-перше, різноманіття інтересів в суспільстві, що виникає внаслідок його соціальної диференціації, розшарування. По-друге, розширений доступ до влади на основі політичного плюралізму, характерний передусім для демократичних режимів. В Україні ці умови не були реалізовані за часів панування адміністративно-командної системи управління [2, с.24]. З одного боку, офіційно визнавалося існування лише двох класів (робітників і селян) і прошарку (інтелігенція). Інакше кажучи, орієнтація була не на соціальну диференціацію, а на соціальну уніфікацію. Зараз же, традиційно лобіювання інтересів бізнесу формується як тіньова система взаємовідносин бізнесу і влади. Цивілізований же лобізм характеризується об'єднанням суб'єктів ринку в групи «за інтересами», щоб вирішувати загальні проблеми. В світовій практиці існують конкретні лобістські ресурси, які використовуються для успішного вирішення завдання. Найважливішими серед них є адміністративно-управлінський, фінансовий та інформаційний. Адміністративно-управлінський ресурс — наявність зв'язків у владних структурах, що дозволяють донести до державних органів свою точку зору і проштовхувати потрібні рішення. Фінансовий ресурс — кошти, які компанії, громадські організації і будь-які зацікавлені групи можуть виділити на проведення і реалізацію потрібних рішень. Це ресурси, що необхідні на якісну експертизу, аналіз, пошук, опрацювання рішень, могутнього PR, а також подальші інвестиції власне в проект [1, с.63]. Практика лобіювання показує, що для досягнення потрібних владних рішень час-

то доводиться підключати всі згадані ресурси, і виграє та група, у якої вони повніше залучені. Інформаційний ресурс реалізовується, як правило, під час збору, аналізу інформації, в агітаційних і пропагандистських кампаніях, в тому числі в PR-компаніях, адміністративний — в апаратних постановках і інших нормативних актах, в рішеннях законодавчої гілки влади.

Таким чином, сьогодні в Україні продовжують найчастіше використовувати методи прямого лобіювання як такі, що довели свою ефективність. Зв'язок одного з найприбутковіших видів бізнесу — нафтогазового з розстановкою політичних сил та протекціонізмом певних осіб у Кабінеті Міністрів створює умови для активної участі груп тиску в оформленні кадрового складу найвищих державних посад, що за умов нелегалізованості інституту лобіювання створює небезпеку для поширення корупції. Як і в будь-якій країні перехідного періоду, увага в Україні звертається, насамперед, до виконавчої, а уже у другу — до законодавчої влади. Цьому сприяє домінування рішень, що приймаються виконавчою владою; переважання законів «посередньої дії»; висока питома вага правових актів, прямо регулюючих діяльність конкретних підприємств. Це — базис для тіньового лобіювання, коли в законі багато посилань на компетенцію відомств, лобіст йде до них.

Список використаних джерел:

1. Аравина Т. Лоббизм: национальные образы и степень социальной проблемности / Т. Аравина, Ю. Кузнецов // Социс. — 2000. — № 9. — С. 59-64.
2. Бутенко В. Лобізм: різновиди та перспективи легалізації в Україні / В. Бутенко // Політологічний вісник. — 2003. — № 3. — С. 17-26.
3. Ганжуров Ю. Парламентське лобіювання в контексті політичної комунікації / Ю. Ганжуров // Політичний менеджмент. — 2005. — № 4 (13). — С. 50-62.
4. Голіченко О. Механізми впливу недержавних організацій на державні структури [Електронний ресурс] / О. Голіченко. — Режим доступу: <http://www.spa.ukma.kiev.ua/article.php?story>.
5. Євгенєва А. Проблема законодавчого регулювання лобістської діяльності [Електронний ресурс] / А. Євгенєва. — Режим доступу: <http://www.parlament.org.ua/index.php?action>.
6. Лукашенко П. Особливий політичний відтінок / П. Лукашенко // Підприємництво в Україні. — 2001. — № 3. — С. 30-32.
7. Одінцева О. Цивілізований лобізм як форма боротьби з корупцією / О. Одінцева // Право України. — 2006. — № 6. — С. 110-114.

8. Рамадан О. Лобізм у політичній системі України / О. Рамадан // Дослідж. світ. політики : зб. наук. пр. — 2002. — Вип. 21. — С. 179-189.
9. Сергєєв В. Лобізм в Україні: можливості неурядових організацій / В. Сергєєв // Політичний менеджмент. — 2007. — № 3 (24). — С. 9-16.
10. Ткачук А. Проект закону «Про регулювання лобістської діяльності в органах державної влади» [Електронний ресурс] / А. Ткачук. — Режим доступу: http://www.culip.com.ua/m6_5_u.rar.

The paper analyzes the problem of the phenomenon of political lobbying and its features in modern Ukraine. An attempt to describe the lobbying as an institution of representation of interests, means of influencing state policy.

Key words: lobbying, lobbying, think tanks, non-governmental organization.

Отримано: 5.12.2012

УДК 328.16:316.3

О. В. Віннічук, О. Б. Комарніцький

ПОЛІТИЧНА НЕБЕЗПЕКА ЯК ФАКТОР РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ

У статті аналізуються основні аспекти політичної небезпеки та можливості її варіації у період кризового стану суспільства. Робиться спроба співвідношення небезпеки та ризику як факторів розвитку суспільства в умовах трансформації.

Ключові слова: політична небезпека, суспільство ризику, кризи.

Досить актуальним сьогодні залишається питання, пов'язане з різним проявом політичних ризиків в умовах відносної стабільності трансформаційних суспільств, можливо в умовах нестабільності та кризи. Суспільство, що розвивається, володіє різними соціальними та політичними механізмами підтримки, інтеграції у соціальні групи та механізмами редуції ризику. Тому небезпека у таких суспільствах мінімізується і локалізується. Інша ситуація виникає в суспільстві, що переживає кризовий стан. Коли криза поглиблюється і перетворюється в перманентний процес, починається ескалація невизначеності та постійне виробництво ризиків політичного характеру.

Політична небезпека у період кризового стану суспільства може зменшуватися або збільшуватися. Це залежить