

УДК 328.184

І. Є. Ворчакова*Миколаївський національний університет імені В. О. Сухомлинського***РЕГІОНАЛЬНИЙ ЛОБІЗМ ЯК ОДИН З ДЕМОКРАТИЧНИХ ІНСТИТУТІВ
ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ США**

Піднімається питання становлення та розвитку лобізму та його регіональних проявів у США. Акцентується увага на науковій новизні роботи, оскільки вперше у вітчизняній політичній науці регіональний лобізм в США був обраний в якості предмета самостійного вивчення. Він був виділений із загальної структури лобізму як специфічний політичний інститут американської політичної системи.

Ключові слова: лобізм, регіональний лобізм, лобістська діяльність в США, групи впливу, політичний інститут, політична система.

Вважається, що ступінь становлення лобізму в країні може бути одним із показників розвитку демократичних процесів.

Сучасний лобізм – явище достатньо складне та плюралістичне, його можна розглядати в межах не тільки політичного, але й соціального, економічного, правового, культурного та етичного поля. Однак автор даної статті ставить собі за мету в даній роботі розглянути не всі багатогранні частини феномену лобізму, а зробити акцент на окремих наукових аспектах. У руслі даної позиції вважається необхідним дослідити розвиток лобізму в США, зупиняючись на регіональному вимірі даного процесу. Вибір автором такого предмету дослідження обумовлений тим фактором, що практично відсутні окремі наукові розвідки, які були б присвячені саме регіональному лобізму в США. У більшості випадків сучасні вітчизняні та російські дослідники робили загальний чи комплексний аналіз лобістської діяльності в США. Серед них можна виділити праці І. Богдановської, І. Вавочкіної, Н. Іванова, С. Костяєва, А. Любімова, В. Нестерович, В. Самофалова тощо.

Дослідженням проблем лобізму на рівні штатів у США американські вчені ґрунтовно почали займатися тільки в 90-х роках. Так, основоположниками ідей посилення лобістської діяльності на рівні штатів можна назвати К. Томаса та Р. Хребенара. Сьогодні їх вважають класиками концептуальних підходів до регіонального лобізму в США. У більшості своїх праць вони досліджували діяльність зацікавлених груп у різних регіонах США. У подальшому аналізом функціонування лобізму на місцевому рівні займався А. Розенталь.

З контексту стає зрозумілим, що об'єктом нашого дослідження є регіональний лобізм, однак необхідним вважається дати спочатку інтерпретацію самому поняттю лобізм. Отже, пропонується розглядати лобізм, виходячи з інституціонального і процесуального критеріїв. У першому випадку, лобізм – це специфічний інститут політичної системи, механізм впливу інтересів груп на процес прийняття державних

рішень представниками органів влади з метою прийняття вигідного для них політичного рішення. У другому випадку, лобізм – це діяльність зацікавлених осіб, спрямована на отримання необхідних для них результатів за допомогою певних форм тиску на державні органи влади.

Переходячи до безпосереднього об'єкту нашого наукового аналізу, необхідно підкреслити, що регіональний лобізм – це процес впливу на владу як на регіональному, так і на загальнодержавному рівні з боку представників визначених регіонів задля отримання для останніх певних пільг та переваг.

Обираючи методологічний підхід для дослідження обраного автором об'єкта, доречно погодитися з думкою науковців А. Байкова та А. Сушенцова. Зокрема, вони зазначають, що більшість вітчизняних досліджень лобізму (це саме можна сказати і про регіональний лобізм – прим. авт.) спираються на запозичену із закордонної літератури схему аналізу. З її допомогою національний різновид лобізму аналізується, виходячи з: а) суб'єктів лобістської діяльності, б) їх пріоритетних цілей, в) законодавчо закріпленого контексту взаємодії і г) характеру ділової етики, еталоном якої слугує досвід США [1].

Логічним є питання про вибір в якості об'єкта наукового аналізу саме такої країни, як США. Відповідь може бути передбачуваною, виходячи з того, що дану державу вважають країною з найрозвинутішим соціальним та політичним інститутом лобізму, а значить, її досягнення в цьому процесі можуть бути корисними для розвитку відповідної системи в інших країнах світу, включаючи й Україну.

Підтвердженням того, що в США лобізм є затребуваним і популярним інститутом, є статистика, хоча останнім часом в країні витрати на лобістів скорочуються. Вчені пояснюють це тим, що підвищення витрат на групи впливу співпадає з виборами президента чи проміжними парламентськими виборами. Так, у Вашингтоні в 2013 році зареєстровано

11455 лобістів. Це менше, ніж у 2012 році, коли діяло 12426 лобістів. Це був рік президентських виборів, тому витрати на лобістів склали 3,31 млрд доларів. Ці витрати менші порівняно з 2013 роком (1,6 млрд доларів). Максимальна кількість зареєстрованих «агентів впливу» (15 тисяч) зафіксована у 2006 році. Рекордні витрати на лобістську індустрію припали на 2010 рік, коли вони склали 3,55 млрд доларів.

Доречним буде зупинитися на законодавчому забезпеченні розвитку лобізму в США, виходячи з того, що США – одна з небагатьох країн, де лобізм є легалізованим.

Першими спробами нормативно-правового регулювання лобізму були резолюції Палати представників США: резолюція 1852 року, яка забороняла допущення в місця для преси в Палаті представників найнятих агентів, які займаються питаннями, що знаходяться на розгляді у сенаторського корпусу Конгресу США; резолюція 1876 року – зобов'язувала фізичних і юридичних осіб надавати ім'я і повноваження найнятих радників і агентів клерку Палати представників США, якщо ж цього не зроблено, то така особа не може брати участь у будь-якому комітеті Палати представників. У 1854 році в Конгресі США був створений спеціальний комітет для розгляду питань про підкуп, натиск на членів Конгресу з метою забезпечення прийняття того чи іншого законопроекту в палаті представників США [3, с. 36].

У процесі формування міцної юридичної бази в США у 1946 році був прийнятий «Закон про реєстрацію лобістської діяльності». У цьому документі зроблена спроба надати юридичне трактування поняттям «лобізм» та «лобіст», були визначені суб'єкти лобістської діяльності, процедури реєстрації лобістів та форми їх звітності. Пізніше, виходячи з того, що даний закон не був бездоганним (відсутність широкого трактування суб'єктів лобіювання звужувало коло останніх, тому що просування лобістських інтересів можливе було лише між лобістом та членом Конгресу США. Це залишало поза юридичним регулюванням лобістські відносини в інших органах влади), правова база в подальшому продовжувала удосконалюватись.

Враховуючи вищезазначені причини становлення правового поля лобізму як інституту США, у 1995 році був прийнятий «Закон про розкриття лобістської діяльності». У ньому прописана вимога обов'язкової реєстрації фірм, які надають послуги в лобістській діяльності, проведена конкретизація понятійного апарату лобізму.

У вищезгаданому законі був введений та інтерпретований спеціальний термін «охоплююча посадова особа виконавчих органів влади», і процес регулювання лобіювання був розповсюджений не тільки на

Конгрес США, а й на Президента США, Віце-президента США, чиновників виконавчого управління Президента США, керівництво та провідних співробітників міністерств й відомств, посадових осіб, які мають вихід до секретної інформації, генералітет озброєних сил, співробітників апаратів членів Конгресу США, задіяних в розробці законопроекту керівників робочих груп.

Таким чином, «Закон про розкриття лобістської діяльності» став важливим фундаментом для подальшого розвитку лобізму та регулювання лобістської діяльності в США.

У 2007 році американський Конгрес розпочинає радикальну реформу лобістського законодавства. У зв'язку з численними корупційними скандалами вищий законодавчий орган США проголосував за введення більш жорсткого контролю за всіма формами лобістської діяльності. Це було закріплено «Актом 2007 року про чесне керівництво та відкритий уряд». Закон вводить щоквартальне обов'язкове надання до секретаріату Сенату відомостей про клієнтів та суми гонорарів лобістів, а також забороняє представникам законодавчої та виконавчої гілок влади США отримувати будь-які подарунки, послуги та оплату від лобістів або іноземних представників. В «Акті 2007 року про чесне керівництво та відкритий уряд» також було прописано доручити міністерству юстиції створити загальнодоступну безкоштовну базу даних на «іноземних агентів» та забезпечити розміщення усієї інформації на них у цій базі протягом 48 годин з часу їхньої реєстрації.

Новий обговорюваний закон також зобов'язує всіх членів Конгресу інформувати про лобістів, які протягом 6 місяців шляхом невеликих внесків перевели на рахунки структур, що контролюються законодавцями (благодійні фонди, виборчі комітети тощо), понад 15 тис. доларів. Крім того, за 2 дні до голосування того чи іншого законопроекту у Сенаті його члени, які отримували гроші від лобістів, зобов'язані заявити про те, що ані вони самі, ані члени їхніх родин не мають жодних особистих інтересів до зазначеного акту. Конгресменам також забороняється відвідувати заходи, що організовуються на їх честь лобістами. Законодавцям, винним у порушеннях закону, буде відмовлено у виплаті пенсій після їхнього виходу у відставку.

Для того, щоб знизити рівень політичного лобізму, «Акт 2007 року про чесне керівництво та відкритий уряд» також забороняє сенаторам, які вийшли у відставку, протягом наступних двох років займатися лобістською діяльністю. Для колишніх членів Палати представників встановлено однорічний термін такої заборони. Значно посилено санкції за порушення закону. Зокрема, суму максимального штрафу

збільшено до 200 тисяч доларів, а строк тюремного ув'язнення – до 10 років [6, с. 27].

Протягом більшої частини XIX століття лобізм в США на федеральному рівні залишався менш розвинутим, ніж на рівні штатів. Рівень розвитку лобізму змінився на краще на початку «позолоченого століття» (1870-1890-ті роки) і в епоху прогресизму (1890-1920 роки). Підвищений інтерес зацікавлених груп до політичного життя на федеральному рівні обумовлювався швидким економічним розвитком країни і розширенням повноважень федеральної влади. У другій половині XIX століття відносини влади та бізнесу в більшості випадків будувалися поза законами окремих штатів чи федерального антикорупційного законодавства.

Сучасна політична і юридична культура США достатньо розвинута не тільки на федеральному рівні, але й на рівні штатів. Юридичні норми в цілому виявилися адекватними процесу проекції суттєвих обсягів лобістської діяльності на регіональний рівень, перш за все, в легіслатури штатів. У штатах лобізм контролюється правовими нормами, в цілому на досить високому рівні, але далеко не однорідно за своєю силою. Штати досить різні між собою за розвитком юридичної думки, і в більшості зустрічаються просунуті юридичні норми, які не мають аналогів на федеральному рівні чи просто не менш прописані та сильні [4, с.10].

Виходячи з того, що регулювання правовими нормами лобізму як політичного інституту на федеральному рівні проектувалося на рівні штатів, більшість відповідних законів у штатах майже ідентичні за змістовним наповненням федеральним, і деякі помилки, які містилися в останніх, були притаманні і штатним нормативним актам. Однак, у найбільш розвинутих штатах, наприклад, в таких як Каліфорнія, закон про лобіювання має жорсткий характер. У каліфорнійському нормативному акті детально прописані вимоги до лобістської діяльності, зокрема, лобістські структури та групи впливу, які наймають лобістів, зобов'язані реєструватися у Секретаря штату і надавати йому звіти про свою діяльність у строки, зазначені в законі. Дії цього закону розповсюджуються не тільки на представників законодавчих органів влади, але й на посадових осіб виконавчих органів штату. Тому каліфорнійський закон про лобістську діяльність на гідному рівні може конкурувати з федеральним законом США.

Російські науковці А. Любімов, С. Сиротенко згадують про ще один нормативно-правовий акт вищезгадуваного штату. Так, звід законів штату Каліфорнія містить Кодекс управління, в якому є окрема глава, яка присвячена правовому регулюванню лобістської діяльності. У ній детально регулюється

діяльність індивідуальних лобістів, лобістських фірм і лобістів-найманців. При цьому «лобістом-наймачем» визнається будь-яка особа, крім лобістської фірми, яка: а) наймає одного чи декількох лобістів чи б) заключає контракт з лобістською фірмою на економічній основі, з метою здійснення впливу на законодавчу чи адміністративну діяльність. Кодексом управління штату Каліфорнія США передбачається реєстраційний порядок утворення лобістів, лобістських фірм і лобістів-наймачів [5].

На сьогоднішній день всі штати США нормативно регулюють діяльність лобістів. Відповідне регулювання вперше з'явилося в 1980 році в законодавстві штату Масачусетс, а останнім штатом став штат Пенсільванія.

Найголовнішим, на що акцентують увагу в кожному штаті, є умови реєстрації лобістів. В одних штатах вимагають реєстрацію до початку будь-якої діяльності з лобіювання, в інших штатах вимагають від лобістів реєструватися в найкоротші строки після початку відповідної діяльності.

Відрізняється в штатах і регулювання лобістської діяльності. Наприклад, у Вайомінгу лобістами називають тільки тих осіб, хто взаємодіє з законодавчою гілкою влади. У штаті Флорида регулюються взаємовідносини лобістів з законодавчою і виконавчою владою.

У США фінансування кампаній є одним з основних стимулів у лобіюванні, тому в штаті Флорида був прийнятий закон, який не мав аналогів на федеральному рівні. Він не дозволяє особам, які роблять внески у виборчі фонди кандидатів на державні посади, в подальшому укладати контракти зі штатом. Це дозволило розмежовувати політичні та економічні інтереси.

Беручи до уваги регіональний вимір становлення процесу лобізму в США, можна навести цитату І. Богдановської: «американська практика розвивалась шляхом заборон конкретних форм незаконної діяльності лобістів. Легіслатури штатів зробили такі кроки ще у XIX столітті. В 1973 році в Конституції штату Алабама прийнята поправка, згідно якої забороняється підкуп членів законодавчого органу, чи посадових осіб штату, чи муніципальних органів під загрозою штрафу чи ув'язнення. Штати Джорджія, Каліфорнія та інші також визнали незаконне лобіювання злочином. В подальшому подібні кроки були прийняті і на федеральному рівні. Ці норми з часом посилювались» [2].

Вирішення значних політичних, бізнесових та корпоративних інтересів відбувається в США не тільки в федеральних органах влади, але в легіслатурах штатів. Іноді загострюються відносини між цими органами. Обумовлено це тим, що вони борються за прийняття законів, які зачіпають інтереси як національних

корпорацій, так і місцевих фірм, які знаходяться на території певного штату. Наявні ситуації, коли прийняття того чи іншого федерального закону має принципове значення для окремого штату, тоді в боротьбу вступають місцеві зацікавлені групи, які хочуть вплинути на федеральне рішення.

У відповідності зі спрямованістю діяльності серед політичних, соціальних, етнічних та закордонних лобістських груп у США прийнято виділяти і регіональні лобістські групи, головною метою яких є намагання отримати певні привілеї і переваги в своїх окружних районах чи штатах шляхом впливу на рішення федеральних органів влади.

Американські вчені дійшли висновку, що групи впливу найсильніші в тих штатах, де домінує найбільша корпорація чи він промислово нерозвинутий чи малозаселений. В основному, більшість лобістів представляють бізнесові структури, що включають переважно підприємницькі спілки чи приватні корпорації.

Впливові зацікавлені групи національного масштабу останнім часом посилюють свою лобістську активність не тільки у взаємовідносинах з федеральними органами влади, але й з представниками легіслатур штатів. Ця позиція обумовлена тим, що в США значна частина повноважень федеральних органів передана в штати і, крім того, відсутня жорстка та підконтрольна центру система використання бюджетних коштів штатами.

Кількість підконтрольних федеральним органам програм місцевого рівня постійно скорочується, в результаті чого з кожним роком збільшуються суми бюджетних коштів, які виділяються на штати. Це призвело до того, що найкращі вашингтонські лобісти звертаються за вирішенням своїх питань до органів влади на місцях.

Місцеві органи влади різних штатів багато коштів витрачають на лобіювання своїх інтересів.

Найбільші лобістські бюджети мають бізнесові, фармацевтичні, комунікаційні, медичні, пенсійні, енергетичні, автомобільні та тютюнові корпорації.

До ряду питань, які лобіюють регіони можна віднести наступні:

- розподіл бюджетного фінансування;
- будівництво федеральних доріг;
- природоохоронні питання (будівництво атомних станцій, полігонів для проведення ядерних випробувань, сховищ для відходів тощо).

До лобістських механізмів і практик відносять також фінансування регіональних органів влади.

До лобістської діяльності в штатах відносять не тільки вирішення локальних проблем, але й федеральних питань. Прийняття будь-яких федеральних законів завжди впливає

на соціально-політичний розвиток в штатах, а значить, і на боротьбу зацікавлених груп в ньому. Буває, що прийняття таких законів впливає на інтереси окремих штатів, і тоді конкуренція розігрується між місцевими лобістами, а іноді відбувається навпаки, що рівень федерального розвитку залежить від позицій місцевої влади, тоді в «гру» вступають суб'єкти федерального лобіювання. Інколи відповідні принципи зачіпають інтереси як національних корпорацій, так і місцевих підприємств, що функціонують на території відповідного штату.

У штатах США значну роль відведено саме законодавчим зборам, тому для лобістів важливим аспектом їх розвитку стає система роботи легіслатур штатів. Чим довший сесійний режим в останніх, тим більше у лобістів шансів професійної самореалізації. В найбагатшому і найбільш економічно та політично розвинутому штаті Каліфорнія сесії тривають від 7 до 9 місяців, відповідно, і роль регіонального лобіювання найбільша у порівнянні з іншими штатами.

Політична система в США побудована таким чином, що в законодавчих органах влади переважає індивідуалізація прийняття правових рішень. Тобто між Конгресом та урядом США не існує зв'язків, які мають законну силу, і які б примушували конгресмена змінювати свої рішення, якщо вони не відповідають політичним позиціям, які займають президент чи його адміністрація. Таким чином, кожен конгресмен може представляти інтереси свого електорату, незалежно від політичних поглядів президента США. До того ж відсутня жорстка партійна дисципліна, тому під час голосування в Конгресі пріоритетним є не партійна належність того чи іншого законодавця, а інтереси кожного конгресмена зокрема. Тому останній може лобіювати в першу чергу регіональні інтереси, тобто інтереси електорату свого штату чи міста. Крім того, мажоритарна виборча система жорстко прив'язує народного обранця до місцевих еліт та їх інтересів, що є важливим фактором для розвиненості регіонального лобізму в США.

Сьогодні інститут лобізму на місцевому рівні в США настільки розвинутий, що не поступається функціонуванню лобізму на федеральному рівні.

Деякі аспекти досвіду, який має регіональне лобіювання в Америці, можуть бути прикладом для становлення відповідного інституту і в Україні. Зокрема, в нашій державі відкритим залишається питання легалізації лобізму (в тому числі і регіонального), вирішення якого в США дало в більшості випадків позитивні наслідки. Поява в Америці регіонального лобізму спростила вирішення питань місцевого значення на федеральному рівні.

Україні, враховуючи позитивні результати розвитку регіонального лобізму в Америці, потрібно розробити законопроект щодо лобізму, який був би адекватний вітчизняним соціально-політичним умовам, формі територіально-державного устрою та ментальним особливостям. Необхідно інституціоналізувати лобістські структури, виділяючи лобістів в окрему професійну групу.

Законодавче регулювання лобістської діяльності, грамотно розроблена система реєстрації лобістів дозволить знизити розвиток корупції та зловживання владою і дозволить підвищити відкритість та якість процесу прийняття політичних рішень.

Таким чином, цивілізоване лобіювання на локальному рівні сприяє поглибленню демократичних процесів у державі, а також допомагає місцевій громаді вирішувати свої питання з врахуванням місцевих умов та можливостей.

Бібліографічні посилання

1. Байков А. Становые особенности лоббизма в США и Японии / А. Байков, А. Сушенцов // Международные процессы. – 2013. – Том 11 – № 1(32).
2. Богдановская И. Лоббизм и право: опыт США [Электронный ресурс] / И. Богдановская. – Режим доступа://
3. Вавочкина И. К истории регулирования лоббизма в США / И. Вавочкина // Новая и новейшая история. – 2007. – № 1. – С. 35-47.
4. Иванов Н. Современные тенденции развития лоббизма в США: автореф. дис... кандидата политических наук : 23.00.02 / Н. Иванов. – Москва, 1999. – 18 с.
5. Любимов А. Правовое регулирование лоббистской деятельности за рубежом / А. Любимов, С. Сиротенко // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – 2008. – №4 (83).

6. Самофалов В. Лоббизм для США: досвід для України / В. Самофалов // Зовнішні справи. – 2012. – №4. – С. 26-29.

Ворчакова И. Е. Региональный лоббизм как один из демократических институтов политической системы США.

Поднимается вопрос становления и развития лоббизма и его региональных проявлений в США. Акцентируется внимание на научной новизне работы, исходя из того, что впервые в отечественной политической науке региональный лоббизм в США был избран в качестве предмета самостоятельного изучения. Он был выделен из общей структуры лоббизма как специфического политического института американской политической системы.

Ключевые слова: лоббизм, региональный лоббизм, лоббистская деятельность в США, группы влияния, политический институт, политическая система.

Vorchakova I. Regional lobbying as one of the democratic institutions of the political system of the United States.

The question of formation and development of lobbying and its regional manifestations in the USA rises. We have to focus attention on the scientific novelty, because regional lobbying in the USA was chosen for the first time as the subject of an independent study in the national political science. It was separated from the general structure of lobbying as a specific political institution of the American political system.

Keywords: lobbying, regional lobbying, lobbying in the USA, pressure groups, political institution, political system.

Надійшла до редколегії: 03.03.2014 р.

УДК 329.12`11:325.252:32(470)

М. Б. Закіров

Луганський національний університет імені Тараса Шевченка

П. Б. СТРУВЕ: СВОБОДА ЕВОЛЮЦІЇ ПІД КОНТРОЛЕМ МІРИ

Проведено аналіз найбільш актуальних положень ліберально-консервативної концепції, розробленої видатним російським вченим П. Б. Струве. Визначена його оцінка деяких напрямів політичної думки російської післяреволюційної еміграції. Окреслено основні ідеї мислителя щодо сутності влади і значення свідомої творчості народу для розвитку суспільства. Висвітлені погляди російського філософа щодо культурно-політичного значення російської еміграції.

Ключові слова: лібералізм, консерватизм, еміграція, держава, еволюція, національна ідея.

Кардинальні соціально-економічні та політичні перетворення на пострадянському просторі, що відбувалися в останні десятиліття, викликали значний інтерес

до політичної і теоретичної спадщини Російського Зарубіжжя. Численні проблеми перебудови суспільства і держави суттєвим чином актуалізували практично весь