

## АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.088.6 (477)+ УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2024.4.26>

**Т. С. Яровой**

доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри національної безпеки, менеджменту та публічного адміністрування Чернігівського інституту інформації, бізнесу і права ЗВО «Міжнародний Науково-технічний університет імені академіка Юрія Бугая»

ORCID ID: 0000-0002-7266-3829

**Д. Ф. Старовойтов**

здобувач третього освітнього рівня (аспірант)

Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

ORCID ID: 0009-0007-2046-0302

### ВИКОРИСТАННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН ДЛЯ ЛОБІЮВАННЯ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ЯК ІНСТРУМЕНТУ ВПЛИВУ НА НАЦІОНАЛЬНУ БЕЗПЕКУ

*Стаття присвячена дослідженню особливостей використання трудових відносин для лобіювання у публічному управлінні, як інструменту впливу на національну безпеку. Проаналізовано досвід США, де великі оборонні концерни, енергетичні монополії, фармацевтичні гіганти та інші ключові економічні суб'єкти залучають сотні й тисячі лобістів для захисту своїх комерційних інтересів, що іноді веде до прийняття політичних рішень на користь певних секторів. Такі корпорації не лише витрачають десятки мільйонів доларів щороку тільки для офіційного фінансування лобістів, але й використовують багатотисячний персонал для підтримки політичних сил чи тиску на держслужбовців.*

*Розглянуто досвід ЄС, де нібито стихійні процеси, такі як протести «Жовтих жилетів» у 2018–2019 роках, вилилися у політичні протистояння та тиск на чинну владу з боку роботодавців. Масові акції протесту, що здатні паралізувати функціонування транспорту, органів державної влади, змушують державу рахуватися з думкою їх організаторів.*

*З'ясовано, що корпоративне лобіювання може приховуватися за гранями офіційної діяльності компаній, залишаючись недоступним для оцінки і контролю інвесторів та споживачів. При цьому, відсутність прозорості й відповідальності у корпоративній політиці несе ризики не лише для внутрішньої стабільності компаній, але й для національної безпеки в цілому, особливо в контекстах, де ключові галузі економіки здатні формувати політичний режим країни. Використання трудових відносин для лобіювання у публічному управлінні, як інструмент впливу, може значною мірою модулювати політичну ситуацію, сприяючи впровадженню або блокуванню політичних ініціатив, що може в кінцевому підсумку вплинути на стабільність та безпеку на рівні держави.*

*Наголошено на важливості подальших досліджень проблематики залучення корпораціями своїх працівників, у якості важелю тиску на владу та непрямих лобістів, і недостатньо прозорих механізмів лобізму.*

**Ключові слова:** лобізм, лобіювання, публічне управління, зарубіжний досвід, державна безпека, національна безпека, реєстрація лобістів, трудові відносини, трудове право, соціальне забезпечення, соціальний захист, трудове законодавство, фінансові ресурси, корпоративне управління, військово-промисловий комплекс.

**Обґрунтування актуальності теми дослідження.** Сучасна наука публічного управління дедалі частіше акцентує увагу на ролі бізнесу у формуванні політичного середовища та його впливі на сталість суспільних відносин. Зрештою, і власники бізнесу і його менеджмент зацікавлені у сталому середовищі, яке дозволяє прогнозувати ризики і планувати прибутковість. Особливої уваги заслуговує формування активної «демократії на місцях», що може відбуватися з ініціативи корпорацій, і включати як прямий тиск на владу, так і більш цивілізоване лобіювання. Відтак, важливим аспектом цієї проблематики стає використання трудових відносин у публічному управлінні, як інструменту лобіювання, що може значно впливати на національну безпеку. Дослідження даної теми відкриває нові перспективи для аналізу зв'язків між бізнесом, працівниками та органами державної влади.

З огляду на війну в Україні, що породжує неоднозначність оцінок поточної політичної ситуації, доречно зосередити увагу на аналізі іноземного досвіду, що стане в нагоді для прогнозування поведінки вітчизняного бізнесу в майбутньому. Особливої ж уваги заслуговує механізм використання трудових відносин для лобіювання у публічному управлінні, в контексті національної безпеки. Зазначене й обумовлює високу актуальність дослідження.

**Метою дослідження** є огляд та аналіз особливостей використання трудових відносин для лобіювання у публічному управлінні, як інструменту впливу на національну безпеку.

**Аналіз попередніх досліджень і публікацій.** Дослідженню особливостей лобіювання, у тому числі – як інструменту публічного управління, присвячували свою увагу ряд вітчизняних та зарубіжних вчених. Основою для даного дослідження стали окремі ідеї, напрацювання А. Байкова, А. Бентлі, О. Войнович, О. Гросфельд, Є. Заславської, А. Євгенієвої, Т. Комарової, М. Лендъела, Р. Мацкевича, В. Нестеровича, А. Онупрієнко, О. Порфірович, В. Сумської, Є. Тихомирової, А. Хертель-Фернандеса, В. Федоренка, Т. Ярового та інших дослідників.

Водночас, проблему використання корпоративним сектором своїх робітників у якості прямих чи непрямих лобістів, як вітчизняні так і закордонні вчені часто оминають своєю увагою. Зазначене й обумовлює актуальність дослідження використання трудових відносин для лобіювання у публічному управлінні, з особливим акцентом на вплив цього інструменту на національну та державну безпеку.

**Основний зміст дослідження.** Зростання геополітичної напруженості в ряді регіонів світу примушує безпекові структури звертати більше уваги на проблеми як зовнішньої, так і внутрішньої політичної стабільності. Окремої уваги, в даному контексті, заслуговує зв'язок між трудовими відносинами, які використовуються для лобіювання у публічному управлінні та їх впливом на політику національної безпеки, що стає дедалі помітним у розвинених державах. Загострення уваги на корпоративних діях, спрямованих на формування політичного ландшафту, виявляє глибокі суперечності між офіційно декларованими зобов'язаннями компаній щодо соціальної відповідальності та їхньою реальною діяльністю. Наприклад, компанія, яка виступає за зниження викидів парникових газів, може одночасно лобіювати проти посилення регулювання цих викидів. Така двоїстість не лише підриває довіру громадськості до бізнесу, але й ставить під сумнів ефективність політики, спрямованої на захист навколишнього середовища та суспільних інтересів. Зазначене обумовлює потребу критичного переосмислення ролі бізнесу у формуванні суспільних ініціатив і діяльності «неприбуткових організацій», спрямованої нібито на досягнення загального блага.

Розпочати аналіз ситуації доречно зі США, адже незважаючи на наявність доволі продуманих регуляторних рамок, саме американська система лобіювання часто зазнає критики за рахунок значного впливу масштабних корпорацій та інтересних груп на формування державної політики. Великі оборонні концерни, енергетичні монополії, фармацевтичні гіганти та інші ключові економічні актори залучають лобістів для захисту своїх комерційних інтересів, що іноді веде до прийняття політичних рішень на користь певних секторів, навіть коли це йде на шкоду загальнонаціональним інтересам. Така динаміка становить загрозу для демократичних процесів та потенційно негативно позначається на державних політиках в таких важливих сферах, як національна безпека, охорона здоров'я та екологія.

Яскравим свідченням політичної впливовості є діяльність провідних американських оборонних підрядників, таких як Lockheed Martin, Boeing, Northrop Grumman та Raytheon. Ці корпорації систематично здійснюють лобіювання в Конгресі США та Пентагоні з метою забезпечення угод на виробництво озброєнь, авіаційної та оборонної техніки. Лише протягом першого

кварталу 2023 року оборонний сектор і корпорація Boeing витратили понад 38,6 мільйона доларів на федеральне лобіювання [1]. А відповідно до звіту, опублікованого сенатором від штату Массачусетс Елізабет Воррен (Elizabeth Warren), щонайменше 672 колишніх урядовців, військових офіцерів і членів Конгресу працювали лобістами, членами правління або керівниками 20 провідних оборонних компаній у 2022 році [2]. Використовуючи значні фінансові ресурси та налагоджені зв'язки з політичними діячами, корпорації впливають на розподіл державних коштів на оборонні програми. І мова йде про мільярдні суми.

Вкрай тривожним є той факт, що корпоративне лобіювання може приховуватися за гранями офіційної діяльності компаній, залишаючись недоступним для оцінки і контролю інвесторів та споживачів. Ця відсутність прозорості й відповідальності у корпоративній політиці несе ризики не лише для внутрішньої стабільності компаній, але й для національної безпеки в цілому, особливо в контекстах, де ключові галузі економіки здатні формувати політичний режим країни. Сумнівна поведінка корпорацій не тільки впливає на сприйняття компаній у суспільстві та їхні стосунки з працівниками, інвесторами, та споживачами, але й має важливі наслідки для публічного управління та національної безпеки [3]. Використання трудових відносин для лобіювання у публічному управлінні, як інструмент впливу, може значною мірою модулювати політичну ситуацію, сприяючи впровадженню або блокуванню політичних ініціатив, що може в кінцевому підсумку вплинути на стабільність та безпеку на рівні держави.

Останні приклади натякають на перехід від пасивних до активних стратегій, спрямованих на компенсацію негативного впливу лобіювання та інших форм корпоративного політичного впливу на суспільство. Однак, найбільш необхідним є, щоб корпорації використовували свої ресурси та можливості для лобіювання важливих соціальних питань, підкреслюючи свою відповідальність і зобов'язання перед громадськістю та національною безпекою [4]. Така стратегія має потенціал не тільки змінити сприйняття корпоративної діяльності, але й реально вплинути на формування раціональної, відповідальної політики на національному рівні.

Залучення працівників до політичного лобіювання в рамках їхньої повсякденної роботи є практикою, яка стала досить звичайною для

американських компаній. А. Хертель-Фернандес (A. Hertel-Fernandez) у книзі «Політика на робочому місці: Як компанії перетворюють своїх працівників на лобістів» провів опитування серед працівників і менеджерів та інтерв'ю з десятками топ-менеджерів, щоб продемонструвати, як ці політичні заклики до дії стають звичним явищем. Близько чверті американських працівників заявила в національно представницькому опитуванні 2015 року, що вони отримували політичні повідомлення або вказівки від своїх вищих менеджерів і керівників [5]. Тобто навіть у США, роботодавці можуть вимагати участь у політиці, як частину щоденної роботи працівників. Менеджери можуть винагороджувати або карати працівників приватного сектору, за їхні політичні погляди та дії. Варто зазначити, що мова йде не про заохочення працівників до громадянської активності, а про те, що політичні запити від керівників можуть мати характер примусу. Політичний тиск на робочому місці також зміцнює корпоративну владу, призводячи до ситуацій, коли бізнес має непропорційно великий голос у національній, державній та місцевій політиці.

У зв'язку з ростом політичної активності серед роботодавців, з'являються різні підходи до взаємодії з працівниками. Не всі роботодавці в однаковій мірі впливають на політичні переконання своїх працівників. Деякі компанії, такі як Starbucks та Marriott, обмежуються нагадуваннями про необхідність реєстрації на виборах та закликами до участі в голосуванні [4]. Проте, в інших випадках, роботодавці намагаються змінити спосіб, яким працівники сприймають політику. Так, зокрема, мережа магазинів Menards стимулювала своїх 40,000 працівників пройти домашній курс з громадянської освіти, який містить тези проти державного регулювання та податків [4]. Ці дії відображають ширший тренд, де компанії використовують трудові відносини для формування політичних переконань та поведінки своїх працівників, що може мати глибокі наслідки для демократичних процесів.

Використання робочого місця як платформи для політичного лобіювання не тільки розширює корпоративний вплив у політиці, але й створює потенціал для зловживань, коли роботодавці можуть використовувати свою владу для примусу або нагородження працівників за їхні політичні погляди та дії. А це вже ставить під загрозу не тільки незалежність працівників, але й «здоров'я» демократичних інститутів загалом,

оскільки важливе рішення може вирішуватись не за заслугами ідеї, а через організований тиск з боку могутніх корпоративних інтересів. Тому, критично важливо вивчати та регулювати корпоративне лобіювання на робочому місці, оскільки це стосується не лише публічного управління та національної безпеки, але й основних прав працівників на політичну незалежність і свободу вираження. Відповідальне керування трудовими відносинами у контексті політичного лобіювання вимагає збалансованого підходу, який захищає фундаментальні права працівників, при одночасному забезпеченні корпоративної відповідальності перед суспільством.

Деякі роботодавці в США заходять ще далі, використовуючи свої ресурси для відвертої підтримки певних політичних кандидатів. Наприклад, мережа казино Wynn Resorts роздавала своїм працівникам виборчі бюлетені, заохочуючи їх голосувати за політиків, яких підтримує компанія. В іншому вражаючому випадку, у 2012 році працівники Murray Energy були зобов'язані відвідати мітинг (без оплати) на підтримку кандидата в президенти, Мітта Ромні [6]. І це зовсім не поодинокі випадки. Західна преса публікує таку інформацію з певною регулярністю.

Політики дуже серйозно ставляться до таких маніпуляцій роботодавців. Це свідчить про те, що добре організований блок виборців у їхніх округах впливає на певні питання, у тому числі – на рішення законодавців під час підготовки до виборчих кампаній. Віцепрезидент з публічної політики однієї компанії у інтерв'ю для The Wall Street Journal, говорячи про зусилля компанії щодо залучення працівників, пояснював це так: «Члени Конгресу хочуть чути своїх виборців, людей, яких вони представляють» [6]. Однак, важливим є питання, якою мірою ці люди висловлюють власну позицію, а не позицію своїх роботодавців?

На думку деяких менеджерів, залучення працівників до написання листів у Конгрес «створює підвищене усвідомлення важливості питання» та дозволяє лобістам компанії посилатися на ці контакти під час зустрічей у Конгресі. Лобісти можуть сказати: «У вашому окрузі працює 3,500 наших робітників, і це важливе питання для них». І якщо працівники надіслали достатньо кореспонденції до Конгресу, то обрані до нього політики не можуть собі дозволити їх ігнорувати [4]. Такі дії посилюють корпоративний вплив на публічне управління та національну безпеку, актуалізуючи потребу регулювання

варіантів використання трудових відносин для політичного лобіювання.

Не менш запекло використання трудових ресурсів з метою тиску на чинну владу відбувається в ЄС. У 2018-2019 роках Францією прокотилася масовий протестний рух «Жовті жилети». Офіційно він почався як відповідь на запропоноване підвищення податку на пальне, проте на диво швидко перетворився на масштабні демонстрації проти президента Франції Емманюеля Макрона, якого протестувальники звинувачували у погіршенні життєвих умов для жителів малих міст та сільських районів Франції [7]. Такий «тиск вулиці» не міг виникнути стихійно, і мав певну підтримку корпоративного сектору.

Варто зазначити, що на початку руху навіть виникали розмови щодо можливості створення політичної партії, яка б прямо представляла інтереси цього руху. І у грудні 2018 опитування громадської думки показали, що гіпотетичний список кандидатів від «Жовтих жилетів» міг би здобути близько 10% голосів на виборах до Європейського парламенту [8]. Проте, вже через шість місяців остаточні результати виборів довели, що ці прогнози були невірними. Незважаючи на здатність руху залучати велику кількість прихильників, жоден зі списків партій, які стверджували, що представляють рух «Жовті жилети», не зміг подолати поріг у 5%, необхідний для того, щоб їхні кандидати потрапили до Європарламенту [8]. Даний приклад підкреслює, як використання трудових відносин для лобіювання у публічному управлінні може мати значний вплив на національну безпеку через мобілізацію громадських рухів. В теорії, організовані групи, такі як «Жовті жилети», можуть зміцнити політичний вплив громадян, змусивши політиків враховувати їх вимоги. На практиці, такі заходи можуть мати конкретних корпоративних ініціаторів. Адже «своєчасне» збільшення громадської активності та політичної участі може змінити хід національної політики. Відтак, мова йде про необхідність дотримання балансу між забезпеченням громадянської участі та запобіганням зловживанню корпоративним впливом, що може підірвати демократичні процеси, як такі.

У контексті зростаючого громадського та приватного контролю, виникло декілька форм корпоративної політичної звітності, що охоплюють як обов'язкові, так і переважно добровільні ініціативи. Законодавче регулювання лобіювання, стандарти Глобальної ініціативи зі звітності



(Global Reporting Initiative), оцінювання Vigeo Eiris, індекси CPA-Zicklin, що стосуються політичних витрат – усі ці інструменти призначені для забезпечення більшої прозорості корпоративної діяльності [9]. Проте, якість публічної інформації, яка надається в рамках цих механізмів, досі залишається низькою та стратегічно вибірковою, що суттєво ускладнює аналіз реального впливу корпорацій на публічне управління та національну безпеку.

На жаль, навіть у розвинених країнах зазначені механізми звітності не забезпечують повного розкриття менш виразних, але важливих форм корпоративної політичної поведінки. Наприклад, членство в торгових асоціаціях, благодійні пожертви, фінансування академічних досліджень, кафедр та думок відомих публічних науковців, а також створення враження про наявність громадської підтримки через так званий «астротурфінг» («astroturfing») – маніпулятивну практику, що створює хибне враження про масову підтримку), є критичними аспектами, які часто виходять за рамки офіційної звітності [10]. Така неповнота інформації ставить під сумнів здатність інвесторів та громадськості раціонально оцінювати корпоративну діяльність в контексті її впливу на публічні інтереси та національну безпеку.

Відтак, наразі реально зростає потреба в більш суворому та всебічному регулюванні корпоративної політичної поведінки, що б могло забезпечити достатній рівень прозорості та відповідальності. Водночас – збільшується потреба і у належному регулюванні лобіювання, про що неодноразово велася мова і у вітчизняному науковому дискурсі [11]. Адже органи державної безпеки повинні бути поінформовані та здатні належним чином відреагувати на деструктивний корпоративний тиск до того, як він перетне межу загрози національній безпеці та громадському порядку.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Навіть побіжний аналіз існуючих в розвинених державах механізмів корпоративної звітності, щодо застосування впливу на органи державної влади, шляхом стимулювання політичної активності та корпоративного лобіювання, свідчить про значні проблеми у цій сфері.

Заохочення до вищої корпоративної політичної відповідальності є особливо актуальним у контексті використання трудових відносин для лобіювання у публічному управлінні, оскільки це має безпосередній вплив на формування наці-

ональної безпеки. Корпорації, що активно втручаються у політичні процеси, можуть сприяти створенню умов для розвитку або загострення соціальних конфліктів, впливати на законодавство у ключових галузях, включно з безпекою, охороною здоров'я та екологічними нормами, що вимагає відповідального та прозорого підходу від усіх зацікавлених сторін.

Окремі аспекти залучення працівників до політичного процесу можуть мати значний вплив на національну безпеку, адже вони не лише формують політичний ландшафт, але й сприяють підтримці політичних рішень, які можуть віддавати перевагу приватним інтересам на шкоду загальним. При цьому, роль працівників, як непрямих лобістів, стає ключовим елементом у стратегіях публічного управління, що потребує детальнішого аналізу та регулювання з метою запобігання конфліктам інтересів та забезпечення збалансованого впливу на політичні рішення.

Важливість подальших досліджень даної тематики підсилюється тим, що лобіювання, з одного боку, сприяє залученню експертних думок і професійних рекомендацій до процесу ухвалення рішень, що може покращити якість державної політики, а іншого боку, лишається недостатньо прозорим. В цілому ж, нерегульоване лобіювання може створювати ризики для національної безпеки. В умовах нових глобальних загроз, зокрема кіберзагроз та гібридних воєн, питання прозорості та контролю за лобістськими структурами стає ще більш гострим та заслуговує на увагу як дослідників, так і практиків.

#### Список використаної літератури:

1. Taylor Giorno. "Revolving door" lobbyists help defense contractors get off to "strong" start in 2023. *Open Secrets*. May 4, 2023. URL : <https://www.opensecrets.org/news/2023/05/revolving-door-lobbyists-help-defense-contractors-get-off-to-strong-start-in-2023/>
2. Pentagon Alchemy: How Defense Officials Pass rough the Revolving Door and Peddle Brass for Gold. *Prepared by Senator Elizabeth Warren*. April 2023. URL : <https://www.warren.senate.gov/imo/media/doc/DoD%20Revolving%20Door%20Report.pdf>
3. Ulucanlar, S., Lauber, K., Fabbri, A., Hawkins, B., Mialon, M., Hancock, L., Tangcharoensathien, V., Gilmore, A. B. Corporate Political Activity: Taxonomies and Model of Corporate Influence on Public Policy. *International Journal of Health Policy and Management*, 2023; 12 (Issue 1) P. 1-22. <https://doi:10.34172/ijhpm.2023.7292>

4. Alexander Hertel-Fernandez. Employers are increasingly using their workers as lobbyists. Here's why that's a problem. Vox. URL : <https://www.vox.com/polyarchy/2018/3/29/17177204/employers-use-workers-as-lobbyists>
5. Alexander Hertel-Fernandez. Politics at Work: How Companies Turn Their Workers into Lobbyists (Studies in Postwar American Political Development). Oxford University Press. 2018. 360p.
6. 4 ideas on how businesses can be responsible for political lobbying. Feb 2, 2022. *The World Economic Forum*. URL : <https://www.weforum.org/agenda/2022/02/four-ideas-on-how-to-make-business-responsible-for-its-political-lobbying/>
7. Nossiter, A. Tear Gas and Water Cannons in Paris as Grass-Roots Protest Takes Aim at Macron. *The New York Time [online]*. 24 November 2018, URL: <https://www.nytimes.com/2018/11/24/world/europe/france-yellow-vest-protest.html>
8. EU elections: What became of the Yellow Vest candidates? *France 24*. 27/05/2019. URL : <https://www.france24.com/en/20190527-european-union-parliament-elections-yellow-vest-lists-candidates-far-right-rn-le-pen>
9. We're GRI. *The Global Reporting Initiative (GRI)*. URL : <https://www.globalreporting.org/>
10. Schoch, D., Keller, F.B., Stier, S. et al. Coordination patterns reveal online political astroturfing across the world. *Sci Rep* 12, 4572 (2022). <https://doi.org/10.1038/s41598-022-08404-9>
11. Яровой Т. С. Суб'єкти державної політики у сфері національної безпеки України як опосередковані об'єкти лобістського впливу. *Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. Дніпро: Вид-во ДРІДУ НАДУ*, 2019. Вип. 4 (43). С. 31-36.

#### **Yarovi T. S., Starovoitov D. F. Using labor relations for lobbying in public administration as a tool of influence on national security**

*The article is devoted to the study of the peculiarities of the use of labor relations for lobbying in public administration, as a tool of influence on national security. The experience of the USA is analyzed, where large defense concerns, energy monopolies, pharmaceutical giants and other key economic entities attract hundreds and thousands of lobbyists to protect their commercial interests, which sometimes leads to political decisions in favor of certain sectors. Such corporations not only spend tens of millions of dollars every year only to officially finance lobbyists, but also use thousands of employees to support political forces or pressure government officials.*

*The experience of the EU is considered, where supposedly spontaneous processes, such as the protests of the "Yellow Vests" in 2018-2019, resulted in political confrontations and pressure on the current authorities from the side of employers. Mass protests, capable of paralyzing the functioning of transport and state authorities, force the state to reckon with the opinion of their organizers.*

*It has been found that corporate lobbying can hide behind the boundaries of the official activities of companies, remaining inaccessible for the assessment and control of investors and consumers. At the same time, the lack of transparency and responsibility in corporate policy carries risks not only for the internal stability of companies, but also for national security as a whole, especially in contexts where key sectors of the economy can shape the country's political regime. The use of labor relations for lobbying in public administration, as a tool of influence, can significantly modulate the political situation, contributing to the implementation or blocking of political initiatives, which can ultimately affect stability and security at the state level.*

*The importance of further research into the issue of the involvement of their employees by corporations as a lever of pressure on the authorities and indirect lobbyists, and insufficiently transparent lobbying mechanisms, is emphasized.*

**Key words:** *lobbysm, lobbying, public administration, foreign experience, state security, national security, registration of lobbyists, labor relations, labor law, social security, social protection, labor legislation, financial resources, corporate governance, military-industrial complex.*