

U.S. Congress Behind the Scenes

As a Fulbright / American Political Science Association Congressional Fellow in Washington, DC, this past academic year my research addressed the responsibilities of elected officials towards their constituents and lobbying as a process. For the first time Ukraine was invited to propose a scholar for this program, so I was both excited and nervous with anticipation. I felt tremendously responsible for using this opportunity wisely, and was well aware of my role as goodwill ambassador. I began by studying the interaction between the President and Congress, but it wasn't until the end of my fellowship that I identified the message and the lessons learned to bring back with me to Ukraine. It is the difference in attitudes towards voters by elected officials in the two countries.

Accountability before one's constituency is assumed to be the main principle underlying a civilized society. Unfortunately, this very principle is often openly ignored by the majority of Ukraine's elected officials. The 2004 changes to Ukraine's Constitution, a compromise during the Presidential elections campaign, dictated the transition to a proportional system of elections. This made Members of Parliament hostages of the will and mood of party leaders; the interests of the electorate came second, if at all. An elected official was in a very good position: responsible for the entire nation, he or she in fact didn't answer to any single voter. It seems to me that no existing parliamentary model can be an option for Ukraine unless it clearly links members to specific regions.

The U.S. experience is a useful case study. As a legislative fellow in the office of Congressman Tim Walz (Democrat from Minnesota), I was able to observe the extent to which this Congressman played a pivotal role in the life and development of his electoral district. Congressman Walz consistently reported to his voters on every articulated position regarding a bill, every initiative, and every single penny in the budget. Newly elected or

Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the government for a redress of grievances.

(First Amendment, U.S. Constitution)

well-tenured, most Congressmen and Congresswomen follow this code if they want to be reelected, knowing that they will be held accountable for their voting records. A two-year Congressional term is dedicated to service and to campaigning for re-election.

As a rule, every newly-elected Congress member is responsible for engineering the best approach to getting the job done. This includes representation, legislation, working directly with the electorate, and political and electoral responsibilities. Many weekly meetings are dedicated to constituents and lobbyists or interest groups from the electoral district. Working closely with the electorate allows the official to understand the voters' concerns. As a result, he or she is able to make proposals which address the needs of the district. A lobbyist would have a hard time with an issue that did not enjoy community support.

Congressmen and Congresswomen have at their disposal the Library of Congress, the Congressional Research Service, the Congressional Budget Office, and the Government Accountability Office. Access to the politically neutral and

very professional resources of the Congressional Research Services helped me prepare materials for Congressional hearings. Lobbying organizations are also excellent strategic sources of information for the Congressperson, as I learned from direct experience.

As a rule, lobbying evokes radically opposing reactions depending on which side of the issue you are on. Lobbyists are influential in swaying the opinions of political players. This can affect whether a law is passed.

Lobbying has a long history and is spelled out in the First Amendment to the U.S. Constitution ratified in 1789. Lobbying guarantees the right of citizens to petition their government. Legislature regulates lobbying activities, specifying rights and limitations. Lobbyists representing foreign clients, companies, organizations, funds, political parties, and governments of other countries have to be registered.

Washington is full of lobbyists. In 2007 there were approximately 30,000 registered lobbyists commanding a budget of approximately \$3 billion.



D. Bazilevych and Congressman T. Walz in Washington, DC

According to public documents, last year the Ukrainian government was represented in Washington by lobbyists on behalf of BYUT and the individuals Viktor Yanukovich and Edward Prutnyk. Although recently criticized for numerous scandals in their ranks, American lobbying remains active as a profession.

In Ukraine the term “lobbying” is commonly used in business and in politics. The term has been used liberally and over time became associated with corruption. In Ukraine’s environment lobbying is hard to pin down. Who can calculate the number of phone calls, lunches, secret meetings, trips to saunas, fishing excursions, and hunting expeditions taking place daily?

Politicians, government employees, business people, and leaders of non-profits all “lobby” each other for one cause or another.

Although Ukraine has attempted to separate business from government, the rate of corruption is on the rise. However, also increasing are public awareness and efforts by politicians to develop the legal foundation for introducing laws to regulate lobbying. As the saying goes – if you can’t beat corruption, then repackage it as something civilized like lobbying.

Towards the end of my stay, I suggested to the Ukrainian TV Station *Inter* the idea of making a program about the U.S. Congress for Ukrainian

audiences. They agreed and in July aired a two-part series titled “Podrobytsi Tyzhnia” [Weekly Details]. The program looked at a Congressman’s duties, life style, responsibility towards constituents, and the issue of lobbying. Short interviews with Congressmen and lobbyists attempted to show Ukrainian audiences how responsibility towards constituents by an elected official works in a democracy and how lobbying can be a legitimate activity. I also hope that I can promote some of these ideas in Ukraine for the development of democracy here at home.

Denys Bazilevych

Fulbright / APSA Congressional Fellow

У культурах американського конгресу

Відповідальність депутатів перед виборцями та природа і принципи лобізму стали для мене тими дослідницькими орієнтирами, які у підсумку визначили суть мого перебування у Вашингтоні в рамках спільної, унікальної з воєюм роді програми Фулбрайт Американської асоціації політичних наук. Оскільки Україну вперше історія Програми було включено до списку країн-учасниць, з самого початку я відчував нелише приємне піднесення, а хвилювання. Це змусило мене визначити для себе серйозні вимоги відчутти невідомий раніше тягар відповідальності, вакож усвідомити свою роль певною мірою посла доброї волі.

Але зрозуміти, що є найважливішим з погляду корисності для України, я спромігся майже перед завершенням свого стажування. Якщо на стадії подання документів для участі у Програмі єдиним очевидним для мене орієнтиром було дослідження принципів взаємовідносин інститутів влади, а саме Конгресу і Президента США, то згодом виникли сумніви щодо правильності обраних пріоритетів.

Почавши вивчення системи державного управління США на прикладі Конгресу, я виявив різкий контраст між нашими країнами щодо розвиненості інституту відповідальності парламентарів перед виборцями.

« он рес не повинен давати за оні, о встанови тиб уді-з у релі і о о зб ороні тв її біл не сповіданні, о б ме у тв свб оду слова тв пресі, о право народу м рно б браті-сз та збертаті-сз до урзду з неті: і з м: про прі-т-ненні злов івані ».

ер а попраб а до онст-ту ії С А

Важко заперечити той факт, що відповідальність виборних посадовців перед виборцями є базовим принципом існування будь-якого цивілізованого суспільства. Але, на превеликий жаль, саме цей принцип цілковито і відверто ігнорується переважною більшістю народних обранців. Зміни до Конституції, внесені як результат досягнутого компромісу під час президентської виборчої кампанії 2004 року, обумовили факт переходу до пропорційної системи виборів і зробили депутатів заручниками, насамперед волі та настрою партійних лідерів. Лише потім, виходячи винятково з власних переконань, вони можуть згадати про народ.

Зрозуміло, що депутат у такій ситуації перебуває у вигідній позиції – несучи політичну відповідальність, здавалося б, перед усім народом, він, по суті, не є відповідальним перед жодним виборцем. І хоча у світовій практиці існують деякі варіаційні моделі парламентаризму, що характеризуються відсутністю чіткої прив’язки членів парламенту до конкретних округів, для Укра-

їни на нинішньому етапі розвитку вони, на мою думку, є абсолютно неприйнятними.

З цього погляду, досвід Сполучених Штатів є доволі яскравим і повчальним. Обійнявши посаду законодавчого помічника в офісі конгресмена Тіма Вольца (демократ від штату Міннесота), я дістав можливість безпосередньо спостерігати ступінь готовності та бажання конгресмена грати ключову роль у житті та розвитку виборчого округу: він постійно звітував перед своїми виборцями за кожну висловлену позицію з того чи іншого законопроекту на засіданнях комітетів або під час голосування в Конгресі, за кожну внесену ініціативу, кожний цент бюджетних коштів. Незалежно від того, який раз конгресмен обирається до Конгресу, більшість намагається діяти саме так, щоб бути переобраними на наступний термін, бо діяльність є визначальною для цього. Оскільки термін каденції членів Палати представників, як відомо, два роки, видається, що вони постійно перебувають у стані виборчих перегонів.

Зазвичай, кожний новообраний член Конгресу відповідальний за обраний оптимальний підхід до виконання своїх завдань та обов'язків. Сьогодні завданнями та обов'язками членів Конгресу розуміють представництво, законотворчу діяльність, роботу з виборцями, зокрема, їхнє активне спілкування з ними, а також політичну та виборчу складові. Так, велику кількість зустрічей протягом тижня мій конгресмен присвячує своїм виборцям та лобістським організаціям і групам від свого виборчого округу.

Близький контакт з електоратом гарантує добру обізнаність конгресмена у справах своїх виборців, завдяки чому він може подавати пропозиції, які безпосередньо відповідають потребам його виборчого округу. До того ж, будь-якому лобісту було б надзвичайно важко або взагалі неможливо протягнути рішення, яке не мало б підтримки громадськості у рідному штаті конгресмена.

На вирішення проблем своїх виборців кожен член Конгресу через свій апарат витрачає дуже багато часу та залучає велику кількість унікальних ресурсів, доступних лише для конгресменів та співробітників Конгресу, з-поміж яких Бібліотека Конгресу, Дослідницька служба, Бюджетний офіс та Бюджетно-контрольне управління. В цьому контексті я хотів би акцентувати особливу увагу саме на Дослідницькій службі Конгресу, до послуг якої я звертався найчастіше, готуючи матеріали до слухань у Конгресі. Слід зазначити, що письмові або усні консультації, які надаються службою, характеризуються нейтральністю політичних поглядів та високим інтелектуальним рівнем підготовки.

Ще одним стратегічним і надійним джерелом інформації для конгресмена та його апарату є лобістські організації та групи. Я мав нагоду ознайомитися з сутністю та механізмом лобіювання в США в теорії та на практиці. Загалом, ставлення до лобіювання може бути діаметрально протилежним – від вкрай негативного до позитивного, залежно від вашої позиції з цього чи іншого питання. Лобісти мають великий вплив на зміну позиції політичних гравців, що приводить

до проходження або непроходження закону. Одне можна стверджувати на певно: Вашингтон без лобістів увянути собі просто неможливо. Наскільки розвинута ця діяльність, кажуть за себе цифри – у місті у 2007 році було зафіксовано близько 30 тисяч зареєстрованих лобістів, їх бюджет становив близько трьох мільярдів доларів. Попри те, що останнім часом лобістська діяльність зазнає жорсткої критики через численні скандали, лобісти продовжують активну діяльність.

Лобіювання у США має довгу історію. Про лобіювання згадується у Першій поправці до Конституції США, прийнятій у 1789 році, яка гарантує, зокрема, право громадян звертатися до офіційних органів державної влади з етичними питаннями. Існує ряд нормативно-правових актів, які регламентують діяльність лобістів, надають їм певні права та встановлюють зрозумілі обмеження. Зокрема процедура реєстрації передбачена для лобістів, які представляють інтереси іноземних клієнтів, донесла яких входять компанії, організації, фонди, політичні партії та навіть уряди інших держав. За даними відкритих інформаційних джерел, у минулому році у Вашингтоні були представлені різні лобістськими структурами, зокрема, український уряд, Блок Юлії Тимошенко та особисто Віктор Янукович і Едуард Прутнік.

В Україні термін «лобіювання» широко застосовується у бізнесі, а ще ширше – у політичних колах. Вільне трактування та маніпулювання цим поняттям призвело до його девальвації серед громадськості та автоматичного прирівнювання лобізму до такого явища, як корупція. У наших умовах цю ситуацію важко виправити, бо ми навіть не можемо собі увянути, скільки дзвінків, ланчів, таємних зустрічей, спільних відвідин саун, рибалок та сумнозвісних полювань відбувається протягом щодня з участю політиків, державних службовців усіх рівнів та представників комерційних компаній, прибуткових та неприбуткових організацій тощо із пропозиціями допомоги у вирішенні питань, безумовно, за «певну» винагороду.

Але доброю ознакою є поступове зростання суспільної свідомості і на-

магання багатьох політиків серйозно підійти до розробки законодавчої основи щодо впровадження законів, які регулюватимуть лобістську діяльність в Україні, бо, перефразуючи слова класика, – якщо корупцію не можна подолати, її можна спрямувати у цивілізоване річище, яким і може стати лобіювання.

Наприкінці свого перебування я запропонував одному з провідних каналів українського телебачення «Інтер» створити для вітчизняної аудиторії програму про Конгрес США. Працівники каналу пристали на цю пропозицію, і програма з двох частин транслювалася в «Подробицях тижня» у липні. У ній йшлося про обов'язки та житлові умови конгресменів, їхню відповідальність перед виборцями, а також про лобіювання. Програма включала короткі інтерв'ю з конгресменами і лобістами, метою яких було показати українській аудиторії, що у демократичному суспільстві справді існує відповідальність обраних посадовців перед своїми виборцями, що лобіювання може бути законною діяльністю. Водночас сподіваюсь, що мені пощастить знайти можливість для поширення та застосування деяких ідей для подальшого розвитку демократії в Україні.

Денис Базілевич
Fulbright/ APSA Congressional Fellow

