

УДК 351

DOI: 10.31732/2663-2209-2020-60-83-87

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЛОБІСТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ

Стельмах А.В.

Голова наглядової ради ТОВ "СП "БРЕМІНО-УКРАЇНА", м. Київ, бульв. Марії Приймаченко, 1/27, 01042, Україна, тел.: (050)-922-15-35, e-mail: info16070@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3721-5593>

PROBLEMS OF LOBBYING IN THE PUBLIC GOVERNANCE SYSTEM: THEORETICAL APPROACHES

Stelmakh A.

Chairman of the Supervisory Board of JV "BREMINO-UKRAINE", Kyiv, bul. Mariyi Pryymachenko, 1/27, 01042, Ukraine, tel.: (050)-922-15-35, e-mail: info16070@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3721-5593>

Анотація. У статті обґрунтовано, що лобістська діяльність реалізується в Україні зараз в «тіні» та розвивається активно. У зв'язку з цим, виникла реальна потреба у виокремленні та систематизації сучасних проблем реалізації лобістської діяльності в системі публічного управління в Україні з метою вирішення таких проблем. Визначено, що однією із загроз державній безпеці слід розглядати інститут лобізму, який не має свого нормативно-правового закріплення та існує у «тіні». Слід звернути увагу, що лобізм реально існує і завдання системи управління врегулювати таких інститут з урахуванням вимог сучасного суспільства світових тенденцій розвитку, глобалізаційних викликів та реалій існування інформаційного суспільства. Визначено, що в європейських країнах врегульована лобістська діяльність як основа формування демократії в цих країнах. Проведений аналіз дає підстави виокремити наступні кластери проблем розвитку інституту лобізму у в системі публічного управління. По-перше, негативне сприйняття даного інституту суспільством та громадянами країни, що призводить до несприйняття позитивних наслідків такої діяльності. По-друге, нормативно-правове нерегульованість інституту лобізму в Україні, що призводить до серйозних наслідків в системі прийняття важливих державно-управлінських рішень. По-третє, часто лобістська діяльність пов'язана з корупцією. По-четверте, лобістська діяльність може загрожувати державній безпеці, якщо вона має негативний характер. По-п'яте, нерегульованість лобістської діяльності призводить її існування у «тіні» і, як наслідок, негативно впливає на соціально-економічне становище країни. По-шосте, на сьогодні існує проблема професіоналізації осіб, які займаються лобістською діяльністю. По-сьоме, існує проблема встановлення стандартів якості лобістської діяльності або вирішення питання реєстрації даних осіб.

Ключові слова: публічне управління; лобізм; лобізм в публічному управлінні; парламентар; парламентська діяльність; методи лобізму у парламенті.

Формули: 0; рис.: 0; табл.: 0, бібл.: 7.

Annotation. The article substantiates that lobbying activities are being implemented in Ukraine now in the "shadow" and are actively developing. In this regard, there is a real need to identify and systematize the current problems of lobbying in the system of public administration in Ukraine in order to solve such problems. The article states that one of the threats to state security should be considered the institution of lobbying, which does not have its own legal framework and exists in the "shadow". It should be noted that lobbying really exists and the task of the management system to regulate such institutions taking into account the requirements of modern society, global development trends, globalization challenges and the realities of the information society. The author determines that lobbying is regulated in European countries as the basis for the formation of democracy in these countries. The conducted analysis gives grounds to single out the following clusters of problems of development of the institute of lobbying in the system of public administration. First, the negative perception of this institution by society and citizens of the country, which leads to a lack of perception of the positive consequences of such activities. Secondly, the regulatory and unregulated institution of lobbying in Ukraine, which leads to serious consequences in the system of making important public administration decisions. Third, lobbying is often linked to corruption. Fourth, lobbying can threaten national security if it is negative. Fifth, the unregulated lobbying activities lead to its existence in the shadows and, as a result, negatively affect the socio-economic situation of the country. Sixth, today there is a problem of professionalization of lobbyists. Seventh, there is the problem of setting quality standards for lobbying or addressing the issue of registration of these individuals.

Key words. public administration; lobbying; lobbying in public administration; parliamentarian; parliamentary activity; methods of lobbying in parliament.

Formulas: 0; fig.: 0; tabl.: 0; bibl.: 7.

Постановка проблеми.

Неврегульованість інституту лобізму в Україні призводить не лише до існування даного інституту поза нормативно-правовою базою, а й створює реальні загрози державній безпеці. Лобістська діяльність реалізується в Україні зараз в «тіні» та розвивається активно. У зв'язку з цим, виникла реальна потреба у виокремленні та систематизації сучасних проблем реалізації лобістської діяльності в системі публічного управління в Україні з метою вирішення таких проблем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми природи лобізму, ролі лобізму у сучасному суспільстві, нормативно-правовим засад реалізації лобістської діяльності присвячені наукові праці закордонних та вітчизняних вчених, зокрема: В. Андрущенко, М. Анохіна, Т. Аравіної, О. Барвіна, Дж. Беррі, І. Белоусова, О. Бінецького, О. Бобрової, І. Богдановської, А. Болла, М. Мінца, Д. Коена, В. Бебика, Д. Богуша, Л. Губерського, Ф. Кирилюка, В. Королька, О. Лісничука, Є. Макаренко, М. Михальченка, М. Обушного, М. Ожевана, Г. Почепцова, С. Телешуна, Є. Тихомирової, М. Хилька, О. Салтовського та ін. Зазначені автори аналізують проблеми врегулювання у чинній нормативно-правовій базі України феномену лобізму, визначають функції лобізму, наукові підходи, а також сучасні можливості лобістської діяльності.

Водночас аналіз вітчизняної і зарубіжної наукової думки засвідчив фрагментарність досліджень проблем реалізації лобістської діяльності, а також відсутність системних досліджень проблем лобізму в системі публічного управління в Україні.

Формулювання цілей статті. Метою статті є теоретичне обґрунтування та систематизація проблем реалізації лобістської діяльності в системі публічного управління.

Вклад основного матеріалу дослідження. Феномен лобістської діяльності часто вивчаються політологами, соціологами, разом з тим мало уваги

приділено даному явищу в системі публічного управління.

Крім того зауважимо, що в Україні мало уваги приділяється цьому феномену у науковій літературі.

Лобізм як повноцінний інститут з'являється тоді, коли вже існують дві необхідні умови: велике різноманіття інтересів у суспільстві, яке виникає внаслідок його соціальної диференціації, розшарування; розширення доступу до влади на основі політичного плюралізму, що характерно, насамперед, для демократичних режимів. У зв'язку з тим, що влада об'єктивно не в змозі задовольнити одночасно і найбільш повно всі інтереси відразу, виникає проблема черговості, пріоритету здійснення тих чи інших інтересів. Звідси закономірно прагнення різних груп і верств суспільства впливати на поведінку держави з метою переорієнтації політики на свою користь, стимулювати його, приймати вигідні для себе управлінські рішення. Отже, лобізм - це сукупність цілеспрямованих зусиль з надання впливу на процес прийняття державних рішень з метою відстоювання групових чи індивідуальних інтересів [1].

Розглянемо наукові підходи до проблем розвитку лобізму та лобістської діяльності в Україні.

В умовах же економічної, політичної і духовної кризи, перехідних періодів, непередбачуваності, коли кожен прошарок, клас, група прагнуть «увірвати» саме зараз, лобізм виходить з цивілізованих рамок і набуває більше мінусів, чим плюсів.

Приватний бізнес, міняючи структуру економіки, міняє і форми лобіювання своїх проектів в органах влади, доводячи їх до витончених злочинів і прямого підкупу. Якщо раніше в умовах адміністративно-командної системи управління незаперечно перше місце в обмеженому лобістському змаганні займали галузеві лобі, то тепер все більше і більше торговельно-фінансовий капітал. Найсильніші лобісти, здатні впливати на уряд, президентські структури і парламент [2]. Коло його інтересів: максимальна

лібералізація зовнішньоекономічної діяльності, злам протекціоністських бар'єрів для ввезення до країни імпортованих товарів, приватизація промисловості, введення приватної власності на землю. Збиток від такого лобізму, позбавленого обкреслених законом рамок, визначити вельми непросто. І коли чиновник одночасно є і депутатом, і представником лобістського угруповання, провести в його діях грань між протекціонізмом, лобізмом і корупцією практично не представляється можливим [2].

М. Росенко зазначає, що лобізм має цілий спектр можливих наслідків, він, безумовно, потребує впорядкування, юридичного оформлення. Суспільство і держава повинні спільно брати участь в налагодженні механізмів трансформації негативних моментів лобіювання в позитивних, а також у використанні ефективних інструментів мінімізації шкідливих результатів від лобізму і в нарощуванні позитивних, в затвердженні цивілізованих його початків [3].

Д. Виговський звертає увагу, що власне термін «лобізм» у побутовому використанні часто має негативну смислову конотацію, означаючи фактично купівлю голосів або вигідних політичних рішень. У цьому значенні лобізм означає фактично «блат», «протекціонізм», «підкуп» державних чиновників в корисливих цілях. Крайнім виявленням негативного аспекту лобізму можуть бути незаконний тиск на представників влади, хабарництво, корупція, за допомогою яких приймаються управлінські рішення в інтересах певних груп чи осіб. Негативне ставлення до лобізму сформувалося внаслідок саме такої практики «впливу» на управлінські рішення [4].

На таке явище також звертає увагу Ю. Ганжулов. Термін «лобізм» асоціюється з поняттям протекціонізму, підкупу державних службовців і депутатів, коли спостерігається «ототожнення механізму лобіювання як сукупності силових методів і корупційних дій для досягнення мети» [5, с. 51].

На думку В. Головки, оскільки в Україні до сих пір лобізм залишається неурегульованим, це є однією з фундаментальних перепон для прогресу в сфері боротьби з корупцією. Адже з початком ринкових реформ виник суспільний запит на цю державну послугу, але не було формального розподілу на те, що можна робити, а що ні. Це залишало широке поле для прихованих від громадськості дій як чиновників, так і бізнесменів. З точки зрушення цього питання з мертвої точки необхідно проаналізувати реальні практики лобізму – їхня історія, а не тільки баланс сил у владі, має стати основою для вдосконалення законодавства з лобізму [6].

Особливістю українського лобізму – на відміну, від європейського чи російського – є те, що вітчизняні представники великого бізнесу намагаються особисто лобіювати свої інтереси у вищому законодавчому органі, тому трапляються випадки, коли український лобіст поєднує в одній особі замовника і виконавця. Саме в демократичних системах створюється передумова для виникнення лобізму: велике розмаїття інтересів та політичний плюралізм, що уможливорює доступ до влади [7, с. 736].

Окремо слід звернути увагу, що нормативно-правове регулювання інституту лобізму сприятиме зміни суспільної думки щодо даного феномену та визначить межі та можливості реалізації лобістської діяльності. Адже від врегулювання інституту лобізму залежить і якість та користь лобістської діяльності. В багатьох країнах світу існує на законодавчому рівні інститут лобізму, який спрямований на забезпечення прийняття важливих державно-управлінських рішень з урахуванням вимог громадськості, крім того, лобісти як представники приватного сектору сплачують подати і ведуть відкриту діяльність.

Досвід європейських країн, у тому числі Великої Британії, Німеччини, Франції доводить, що лобістська діяльність стала дієвим інструментом впливу суспільства

на публічну владу. З одного боку, лобіювання забезпечує репрезентацію інтересів більшості груп інтересів, надаючи можливість навіть невеликим громадським об'єднанням, які не мають значних ресурсів й інших можливостей впливати на владу, долучитися до процесу ухвалення державно-управлінських рішень і формування державної політики. З другого боку, лобіювання забезпечує органи публічної влади інформацією про різні соціальні проблеми, надає експертні оцінки державних проєктів, що розробляються. Таким чином, уряди і парламенти європейських країн зацікавлені в існуванні груп інтересів і заохочують їх представництво до співпраці. Це дає змогу урядовцям, з одного боку, зекономити ресурси для збирання інформації та проведення експертизи, а з другого – заручитися підтримкою громадськості в процесі реалізації основних засад державної політики.

Однією із загроз державній безпеці також слід розглядати інститут лобізму, який не має свого нормативно-правового закріплення та існує у «тіні». Слід звернути увагу, що лобізм реально існує і завдання системи управління врегулювати таких інститут з урахуванням вимог сучасного суспільства світових тенденцій розвитку, глобалізаційних викликів та реалій існування інформаційного суспільства.

Висновки. Проведений аналіз дає підстави виокремити наступні кластери проблем розвитку інституту лобізму у в системі публічного управління. По-перше, негативне сприйняття даного інституту суспільством та громадянами країни, що призводить до несприйняття позитивних наслідків такої діяльності. По-друге, нормативно-правове неврегульованість інституту лобізму в Україні, що призводить до серйозних наслідків в системі прийняття важливих державно-управлінських рішень. По-третє, часто лобістська діяльність пов'язана з корупцією. По-четверте, лобістська діяльність може загрожувати державній безпеці, якщо вона має негативний

характер. По-п'яте, неврегульованість лобістської діяльності призводить її існування у «тіні» і, як наслідок, негативно впливає на соціально-економічне становище країни. По-шосте, на сьогодні існує проблема професіоналізації осіб, які займаються лобістською діяльністю. По-сьоме, існує проблема встановлення стандартів якості лобістської діяльності або вирішення питання реєстрації даних осіб.

У перспективі подальших розвідок передбачається проаналізувати існуючі нормативно-правові документи за кордоном, які врегульовують лобістську діяльність, з метою визначення механізмів врегулювання даного інституту в Україні.

Література:

1. Тихомирова Е. Б. Лоббизм как специфическая форма коммуникации с общественностью. *Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология*. 2002. № 3. С. 113–127.
2. Кумс К. Лоббизм и его регулирование: советы британского эксперта. *Бизнес и политика*. 1994. № 1.
3. Росенко М. І. Лобізм і його роль в діяльності сучасних парламентів. шляхи удосконалення регламентації діяльності лобістів в парламенті України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 11, 2010. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=214>.
4. Виговський Д. Суть лобізму як категорії політичної науки. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2008. Випуск 20. С. 42-48.
5. Ганжуров Ю. Парламентське лобіювання в контексті політичної комунікації. *Політичний менеджмент*. 2005. № (13). С. 50-62.
6. Головка В. Становлення лобізму в Україні: проблеми законодавчого регулювання. *Гуманітарний журнал*. 2012. № 4. URL: <http://journals.uran.ua/index.php/wissn003/article/view/4939>.
7. Вітвіцький С. С., Южека Р. С. Міжнародний досвід розвитку інституту лобізму та проблема його легалізації в Україні. *«Молодий вчений»*. Серія: *Юридичні науки*. 2015. № 2 (17). С. 734-736.

References:

1. Tykhomyrova, E.V. (2002), "Lobbying as a specific form of communication with the public", *Vestnik Moskovskoho unyversytety*, part 18, №(3), pp. 113–127.

2. Kums, K. (1994), "Lobbying and its regulation: advice from a British expert" *Byznes y polityka*, № 1.

3. Rosenko, M.I. (2010), "Lobbying and its role in the activities of modern parliaments. ways to improve the regulation of lobbyists in the Parliament of Ukraine", *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok* №(11), retrieved from: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=214>.

4. Vyhovskyi, D. (2008), "The essence of lobbying as a category of political science", *Ukrainska natsionalna ideia: realii ta perspektyvy rozvytku*, №(20), pp. 42-48.

5. Hanzhurov, Yu. (2005), "Parliamentary lobbying in the context of political communication", *Politychnyi menedzhment*, №(13), pp. 50-62.

6. Holovko, V. (2012), "Formation of lobbying in Ukraine: problems of legislative regulation", *Humanitarnyi zhurnal*, №4, retrieved from: <http://journals.urau.ua/index.php/wissn003/article/view/4939>.

7. Vitvitskyi, S.S. & Yuzheka, R.S. (2015), "International experience in the development of the institute of lobbying and the problem of its legalization in Ukraine", *Molodyi vchenyi». Seria: Yurydychni nauky*. №2 (17), pp. 734-736.

Стаття надійшла до редакції 08.12.2020 р.