

СЕКЦІЯ 4

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

МЕХАНІЗМИ ЛОБІЗМУ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

MECHANISMS OF LOBBYING IN THE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITIES

У статті розкрито механізми лобізму в системі органів публічної влади, що пов'язано із необхідністю налагодження комунікації між органами публічної влади та бізнесом, при цьому опираючись на практику зарубіжних країн в даній сфері. Розглянуто значення лобізму та визначено, що у більшості демократично розвинених держав найголовнішим механізмом взаємовідносин між державою та суспільством виступає саме лобізм, який є своєрідним стимулюючим суспільно політичним інструментом поміж виборами та водночас а також найважливішим осередком інформаційного забезпечення для органів публічної влади. Наведено функції та обов'язки, цілі, риси, методи та форми лобізму.

Виокремлено переваги (впливає на ухвалення тих чи інших державно-управлінських рішень, чим змушує «тримати тонус» органів публічної влади; є одним із важливих засобів самоорганізації громадськості, який сприяє мобілізації суспільної підтримки чи несприйняття того чи іншого законопроекту, а також виявленню впливу на політику; забезпечує можливість відстоювання інтересів меншості, оскільки є особливою формою виявлення політичного плюралізму; уособлює принцип незалежності інститутів громадянського суспільства, які за допомогою лобіювання стараються самостійно розв'язувати власні проблеми, маючи певний вибір напрямів та інструментом аналогічного рішення; виступає соціально-політичним стимулом, мета якого полягає у прискоренні реалізації тих чи інших цілей та інтересів, спонукаючи до чітких дій; дає можливість розширити інформаційно-організаційне забезпечення прийнятих рішень та більш детально визначити найбільш наболілу проблему; виступає основним засобом співпраці між представницькою та виконавчою владою; виступає основним інструментом досягнення взаємних поступок, засобом обопільного примирення між собою різних інтересів) та недоліки (виступає головним засобом першочергового задоволення зарубіжних інтересів, що може нести суттєві збитки державі, тобто ігнорує принцип «патріотизму»; виступає в окремих випадках інструментом не правового тиску на діяльність публічних органів влади; виступає фактором розвитку та захисту локально-національних інтересів; посилює загрозу «розмивання» суспільних основ, трансформації демократичних інституцій у могутній засіб певних владних груп) лобізму в системі органів публічної влади в Україні.

Ключові слова: лобізм, лобістська діяльність, органи публічної влади, цілі та риси

лобізму, методи та форми лобізму, переваги, недоліки.

The article reveals the mechanisms of lobbying in the system of public authorities, which is connected with the need to establish communication between public authorities and business, at the same time relying on the practice of foreign countries in this field. The importance of lobbying was considered and it was determined that in most democratically developed states, the most important mechanism of relations between the state and society is lobbying, which is a kind of stimulating socio-political tool between elections and, at the same time, also the most important center of information provision for public authorities. The functions and duties, goals, features, methods and forms of lobbying are given.

Advantages are singled out (influences the adoption of certain state-management decisions, which forces public authorities to "keep their tone"; is one of the important means of self-organization of the public, which contributes to the mobilization of public support or rejection of this or that draft law, as well as to the identification of influence on politics; provides the opportunity to defend the interests of the minority, as it is a special form of revealing political pluralism; embodies the principle of independence of civil society institutions, which, with the help of lobbying, try to independently solve their own problems, having a certain choice of directions and a tool for a similar solution; acts as a socio-political stimulus, goal which consists in accelerating the realization of certain goals and interests, prompting clear actions; provides an opportunity to expand the information and organizational support of the decisions made and define the most pressing problem in more detail; acts as the main means of cooperation between the representative and executive authorities; serves as the main tool for achieving mutual concessions, a means of mutual reconciliation of different interests among themselves) and shortcomings (is the main means of primarily satisfying foreign interests, which can cause significant losses to the state; acts in some cases as an instrument of non-legal pressure on the activities of public authorities; acts as a factor of development and protection of local and national interests, increases the threat of "erosion" of social foundations, transformation of democratic institutions into a powerful means of certain powerful groups) of lobbying in the system of public authorities in Ukraine.

Key words: lobbying, lobbying activity, public authorities, goals and features of lobbying, methods and forms of lobbying, advantages, disadvantages.

УДК 35.328.184

DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.13>

Горник В.Г.

Д.держ.упр., професор, директор навчально-наукового інституту управління, економіки та природокористування, професор кафедри публічного управління та економіки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського

Масик-Бессова М.З.

к.держ.упр., вчений секретар, доцент кафедри публічного управління та економіки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського

Євмешкіна О.Л.

Д.держ.упр., професор, завідувач кафедри публічного управління та економіки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського

Постановка проблеми у загальному вигляді. На сьогоднішній день інститути громадянського суспільства можуть суттєво впливати на діяльність органів публічної влади і відігравати важливу роль не лише у соціально-економічній, але й політичній сферах. Належна робота даних інститутів лежить в основі демократичного розвитку будь-якої держави. Здійснення безперервного моніторингу за функціонуванням громадських організацій відіграє важливу теоретико-прикладну роль, оскільки вони здатні найбільше чинити тиск на владні органи шляхом використання різних механізмів лобізму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику лобізму в системі органів публічної влади досліджували такі науковці як М. Баришевська, В. Гаркавий, О. Гросфельд, В. Мареніченко, Р. Радейко, М. Росенко, М. Сичова, С. Шапран та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. В сучасних умовах розвитку нашої держави найбільш гостро постає проблематика лобістської діяльності, що пов'язано із необхідністю налагодження комунікації між органами публічної влади та бізнесом, при цьому опираючись на практику зарубіжних країн в даній сфері. Проте, на даний час потребує більш детального вивчення можливостей та загроз впливу лобізму на діяльність системи органів публічної влади.

Мета статті полягає у розкритті механізмів лобізму в системі органів публічної влади.

Виклад основного матеріалу. Від початку незалежності нашої держави до сьогоднішнього дня доволі динамічними темпами розвиваються усі суспільно політичні процеси, які уже стали випереджати пристосування системи публічного управління, спрямовану на керування даними процесами. Це вважається найважливішим фактором дестабілізації політичного ладу в Україні. У більшості демократично розвинених держав найголовнішим механізмом взаємовідносин між державою та суспільством виступає саме лобізм, який є своєрідним стимулюючим суспільно-політичним інструментом поміж виборами та водночас а також найважливішим осередком інформаційного забезпечення для органів публічної влади. Даний «осередок» включає інформаційні дані стосовно структури суспільних інтересів та потенційного суспільного розчарування.

Термін «лобізм» походить від англійського слова «lobby», яке означає – «кулуари». В алегоричному сенсі політичної термінології це слово визначалось як «коридори влади». Практичне значення лобізму на сучасному етапі розвитку

не тільки не слабшає, але і значно зростає з кожним роком. Його характер стає масовим, а окремі лобістські кампанії набувають статусу соціальних рухів з урахуванням того, що питома вага лобізму в механізмах взаємодії суспільства і держави визначається особливостями політичного устрою. Лобізм – це особлива система і практика організації окремих груп суспільства шляхом цілеспрямованого впливу на органи законодавчої та виконавчої влади. Лобізм – це тиск, «проштовхування» інтересів, а влада є об'єктом лобізму. Крім того, лобізм – це «посередницьке» політико-правове явище. Лобіст – посередник між впливовими зацікавленими групами, громадськими об'єднаннями та організаціями [3, с. 90].

Саме слово «лобізм» неоднозначно оцінюється суспільною свідомістю, бо має як «світловий», так і «тіньовий» сенс. Якщо говорити про останній, то, як правило, термін «лобізм» тут набуває суто негативного звучання, в чомусь що нагадує ефект від слів «блат», «протекціонізм», «підкуп», «покупка голосів» в чиїх-небудь корисливих або вузько партійних інтересах в збиток інтересам іншим, перш за все суспільним. Крайнім вираженням негативного лобіювання можуть виступати незаконний тиск на представників влади, хабарництво, корупція – все, за допомогою чого ухвалюються управлінські рішення на користь певних груп або осіб. Негативне відношення до лобізму формується саме завдяки подібній практиці «впливу» на управлінські рішення. Зрозуміло, це лише одна сторона медалі, що показує не лише силу і можливості різних соціальних структур, але і вразливі, слабкі місця влади. «Світловий» же сенс характеризує лобізм як здорове, нормальне, життєво необхідне явище, виступаюче як інститут демократичного процесу. Адже лобізм як система організаційного оформлення, вираження і представництва різноманітних групових інтересів такий же невід'ємний елемент суспільства, як і наявність в нім цих різноманітних групових інтересів, кожен з яких наполегливо прагне привернути до себе увагу влад. Лобізм в цьому позитивному сенсі є форма законного впливу «груп тиску» на управлінські рішення державних органів з метою задоволення інтересів певних соціальних структур (організацій, територіальних утворень, шарів громадян тощо) [5].

Відтак, можна вважати, що лобізм виступає головним комунікаційним механізмом між представниками суспільства та владою, покликаний просувати власні інтереси. Даний феномен вже давно є законодавчо регламентованим у більшості зарубіжних держав. Те, що в нашій державі

досі на нормативно-правовому рівні немає повноцінного визначення лобізму пов'язано з тим, що протягом тривалого періоду в Україні дане поняття вивчали з точки зору негативного підходу та прирівнювали з корупційними схемами. Водночас в Україні лобізм наражається на проблемні аспекти самого політичного ладу.

Основна функція лобіста – налагодження зв'язків організації, яку він представляє, з органами державної влади й іншими організаціями. Задача лобіста – встановлення неформального діалогу та представництво інтересів перед органами влади й іншими організаціями. Обов'язки лобіста такі:

- проведення регулярного моніторингу оголошених місцевими органами виконавчої влади конкурсів і пропозицій щодо залучення організацій громадянського суспільства до виконання соціального замовлення із залученням бюджетних коштів;

- підготовка пакету документів, необхідних для участі організацій-виконавців проекту в конкурсах із залучення організацій громадянського суспільства до виконання соціального замовлення бюджетних коштом та завдяки іншим програмам фінансування, що оголошуються/виконуються в межах адміністративно територіальної-одиноці виконання проекту;

- створення платформи, де зацікавлені сторони зможуть зустрічатися і взаємодіяти для подальшого розвитку та реалізації спільних ініціатив;

- інформування щодо наявних державних стандартів соціальних послуг;

- розроблення дорожньої карти для отримання місцевого фінансування ініціатив неурядового сектора;

- подання від імені організації-виконавця певного проекту підготовленої документації, необхідної для участі в конкурсах на виконання соціального замовлення й інших програмах, залучення фінансування, за місцем проведення таких конкурсів / програм;

- регулярне проведення установчих семінарів для всіх учасників місцевих команд для детального інструктажу щодо правильного застосування чинних нормативних актів;

- розроблення за участю представників команд типових зразків договорів про співпрацю із ключовими інституціями, управліннями й організаціями, договорів із клієнтами, інших додаткових документів, які обумовлені стандартом надання послуги;

- консультування клієнтів щодо правових питань надання відповідних послуг;

- регулярні збирання й аналіз критичних зауважень від клієнтів щодо ефективності й якості надання послуг;

- організація обговорення необхідності змін із залученими інституціями та подання в органи місцевої влади письмових пропозицій щодо внесення змін [3, с. 91-92].

Цілі лобізму різноманітні. Проте навіть в країнах з багатими демократичними традиціями лобізм переслідує переважно соціально-економічні цілі, пов'язані з вирішенням питань власності і прав розпорядження нею; наданням прав на ведення конкретної діяльності; державним замовленням; квотами, ліцензіями; дотаціями, кредитами; тарифами на енергоресурси; економічними і податковими пільгами; фінансуванням соціальних програм тощо. Цілі, які переслідує лобізм, можуть досягатися різними засобами і методами. Їх вибір залежить від політико-правової ситуації, що складається в даній країні, потенційних можливостей суб'єкта і особливостей об'єкту лобіювання. Лобістська діяльність відрізняється наступними рисами:

1. Лобізм жорстко пов'язаний з політичною владою. Можна навіть вивести таку закономірність: лобізму більше, як правило, там, де сконцентрована реальна влада.

2. Лобістська діяльність завжди ведеться в чий-небудь інтересах.

3. Лобісти виконують функцію посередництва між впливовими зацікавленими групами, фінансовими корпораціями, комерційними організаціями, політичними партіями, суспільними об'єднаннями, громадянами і державними структурами (законодавчими і виконавчими органами влади).

4. Лобізм допускає можливість відстоювання інтересів не лише організацій і об'єднань, але і окремих осіб.

5. Лобізм представляє окремим громадянам і групам громадян можливість побічно брати участь в створенні і підготовці правових і політичних рішень, і це є важливим, оскільки більшість цих груп можуть не мати представників в парламенті, зацікавлених у відстоюванні їх інтересів, аналогічно і в органах виконавчої влади [5].

Арсенал методів, які застосовують вітчизняні лобісти, є досить різноманітним. До поширених легальних методів, що використовуються в Україні, дослідники включають:

- прямий (індивідуальний) лобізм, що ґрунтується на особистих зв'язках із представниками державних структур, переважно органів виконавчої влади;

- участь у засіданнях комітетів і комісій Верховної Ради України, роботі дорадчих структур та експертних груп із підготовки проектів документів президента, парламенту, уряду;

- організацію комунікативних заходів (з'їздів, конгресів, нарад підприємців тощо) із запрошенням представників органів влади;

- участь у громадських слуханнях законопроектів або публічних обговореннях проектів рішень органів виконавчої влади;

- вплив через організацію кампаній у ЗМІ, масових акцій із надсилання листів, звернень тощо від громадян до владних структур;

- доповіді, послання від підприємців до органів влади, колективні зустрічі з вищими керівниками держави;

- надання результатів соціологічних, наукових досліджень або спеціалізованої інформації у владні структури [1, с. 128-129; 2, с. 9-10].

На сьогодні у світі сформовано дві основні моделі регулювання владними структурами лобізму. Перша – це англосаксонська модель, що передбачає державну реєстрацію організацій, що здійснюють лобістську діяльність та законодавче визначення діяльності груп тиску (США, Канада, Великобританія). Друга – європейська (континентальна), що не передбачає чітке законодавче закріплення питань лобізму, але при парламентах функціонують окремі дорадчі органи, діяльність яких можна назвати лобістською (Франція, Італія, Австрія). В Україні основні форми лобізму наступні:

- організація та проведення громадсько-політичних заходів для формування суспільної думки щодо необхідності прийняття певної законодавчої ініціативи;

- фінансування виборчих кампаній політичних партій та кандидатів у депутати, що підтримують ідеї заінтересованої групи;

- розсилання інформаційних і аналітичних матеріалів;

- організація й проведення публічних та науково-практичних заходів;

- пропаганда своїх інтересів через засоби масової інформації [4, с. 74-77].

Класична система лобізму в розвинутих країнах з існуванням юридичних компаній, які професійно працюють із владою є гарантом розвитку демократичного суспільства. Для українського суспільства важливим першочерговим етапом якісного розвитку лобізму є виведення «кешу» з обігу, тобто зробити умови для хабарництва максимально складними. В Україні слід створити нові законодавчі правила гри для лобізму [6].

Беручи уваги все вище наведене можна виокремити не лише переваги, але й недоліки лобізму в системі органів публічної влади в Україні. Так, серед його переваг слід виділити:

- впливає на ухвалення тих чи інших державно-управлінських рішень, чим змушує «тримати тонус» органів публічної влади;

- є одним із важливих засобів самоорганізації громадськості, який сприяє мобілізації суспільної підтримки чи несприйняття того чи іншого законопроекту, а також виявленню впливу на політику;

- забезпечує можливість відстоювання інтересів меншості, оскільки є особливою формою виявлення політичного плюралізму;

- уособлює принцип незалежності інститутів громадянського суспільства, які за допомогою лобіювання стараються самостійно розв'язувати власні проблеми, маючи певний вибір напрямів та інструментом аналогічного рішення;

- виступає соціально-політичним стимулом, мета якого полягає у прискоренні реалізації тих чи інших цілей та інтересів, спонукаючи до чітких дій. В даному аспекті лобістську діяльність слід вважати своєрідним способом активного розвитку усіх процесів та явищ у політичній сфері;

- дає можливість розширити інформаційно-організаційне забезпечення прийнятих рішень та більш детально визначити найбільш наболілу проблему. Лобісти в процесі своєї діяльності забезпечують публічні органи влади цілим потоком інформаційних даних стосовно конкретного питання, внесені на парламентське слухання, чим ознайомлюють законодавців стосовно того, що здійснюється на найнижчому суспільному рівні;

- виступає основним засобом співпраці між представницькою та виконавчою владою. При цьому владний розподіл не порівнює їх між собою, він наділений більш робочим характером;

- виступає основним інструментом досягнення взаємних поступок, засобом обопільного примирення між собою різних інтересів. Зазвичай, лобістські групи, які захищають подекуди абсолютно інші інтереси, за рахунок чого, цілком природно, допомагають зберегти баланс різних сил, віднайти «точки перетину» та досягти однаковості в процесі прийняття державно-управлінських рішень, оскільки зрештою в основі лобізму лежить взаємовигідне співробітництво.

В свою чергу, недоліками лобізму у вітчизняних умовах слід вважати наступні:

1. Виступає головним засобом першочергового задоволення зарубіжних інтересів, що може нести суттєві збитки державі, тобто ігнорує принцип «патріотизму».

2. Виступає в окремих випадках інструментом не правового тиску на діяльність публічних органів влади. При цьому, йдеться про розвиток злочинних видів лобістської діяльності (хабарництво, корупційні діяння тощо), які суперечать чинній владі.

3. Виступає фактором розвитку та захисту локально-національних інтересів.

4. Посилює загрозу «розмивання» суспільних основ, трансформації демократичних інституцій у могутній засіб певних владних груп.

5. Лобістські заходи виступають в певних умовах і у формі прояву соціальної несправедливості. Як показує соціальна практика деяких західних держав, результативність лобізму великого бізнесу незрівнянно вище (у вигляді головним чином фінансово-матеріальних можливостей), ніж у інших груп і структур. Подібна ситуація, що повторюється постійно, здатна дестабілізувати обстановку, дисбалансувати інтереси, сприяти зростанню соціальної напруженості [5].

6. Лобізм можна розглядувати як інструмент взаємодії представницької і старанної влади. Розділення властей не протиставляє їх один одному, воно повинне мати робочий характер. Тому «взаємодопомога міністерських лобістів і депутатських комітетів – на користь справі, вона позбавлена корисливого інтересу і цілком укладається в рамки нормального політичного життя» [5].

8. Лобізм може використовуватися і в прозаїчніших цілях — як інструмент збагачення окремих прошарків, еліт. «Лобізм як такий – це існування потужних груп людей у влади, що роблять всі можливі заходи для перерозподілу матеріальних ресурсів і благ в свою користь» [5].

Висновки. Таким чином, на основі вище наведеного можна дійти висновку, що налагодження належних механізмів лобізму в системі органів публічної влади сприятиме визначенню найвагоміших негативних явищ у суспільному розвитку, демонструючи недоліки в нормативно-правовому регулюванні конкретної галузі економіки. Найбільш серйозною небезпекою, яку несе за собою лобістська діяльність, є те, що вона захищає інтереси не лише різноманітних категорій та груп населення, але і великих бізнес-структур,

що певним чином пригнічує інші прошарки населення. Водночас, в процесі здійснення лобістської діяльності зазвичай використовуються незаконні методи, зокрема корупційні схеми та протекціонізм.

Відтак, беручи до уваги все вище наведене та досвід здійсненні лобістської діяльності у зарубіжних країнах та його імплементація у вітчизняних умовах сприятиме налагодженні прозорості та відкритої комунікації між бізнес-структурами та органами публічної влади. Водночас це потребує створення належного нормативно-правового забезпечення реалізації лобізму, що дасть можливість позбавитися протекціонізму і корупційних схем, що, в свою чергу, дозволить забезпечити демократичний розвиток процесів громадської участі у державно-політичній системі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Баришевська М.А. Зміст роботи лобістів і рівні застосування лобізму. *Гілея: науковий вісник*. 2008. Вип. 12. С. 126-133.
2. Гросфельд О.В. Становлення лобізму в сучасній Україні : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Сімферополь., 2009. 16 с.
3. Мареніченко В.В., Сичова М.О., Гаркавий В.В. Механізми лобізму в системі державного управління. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2018. № 1 (18). С. 88-92.
4. Радейко Р. Безпосередні та опосередковані форми лобіювання у правотворчій діяльності (на прикладі законодавчої діяльності Верховної Ради України). *Часопис Київського університету права*. 2013. № 4. С. 74-77.
5. Росенко М.І. Лобізм і його роль в діяльності сучасних парламентів. Шляхи удосконалення регламентації діяльності лобістів в парламенті України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 11. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=214/>.
6. Шапран С. В Україні, якщо ти не в політиці, не лобіюєш свої інтереси у владі, тобі не варто на щось сподіватися від держави. URL: <https://business.ua/biznes/item/2459-v-ukrajini-yakshcho-ti-ne-vpolititsi-ne-lobiyuesh-svoji-interesi-u-vladi-tobi-ne-varto-na-shchos-spodivatisyavid-derzhavi/>.