

СЕКЦІЯ 4 АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

ПЕРСПЕКТИВИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ЦИВІЛІЗОВАНОГО ЛОБІЗМУ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

PROSPECTS FOR THE FORMATION OF MECHANISMS OF CIVILIZED LOBBYING IN THE STATE AUTHORITIES OF UKRAINE

Статтю присвячено аналізу перспектив формування механізмів цивілізованого регулювання лобізму в органах державної влади України у реаліях сьогодення. Узагальнення підходів ряду вітчизняних авторів дозволяє визнати актуальність проблеми дослідження найбільш перспективних напрямів та складових цивілізованого лобізму, що набуває особливої гостроти в умовах війни в Україні.

В ході дослідження узагальнено підходи вітчизняних та зарубіжних науковців до тлумачення природи цивілізованого лобізму. Акцентовано, що цивілізований лобізм зосереджений на формуванні прозорих та зрозумілих правил гри у галузі взаємодії представників інтересів груп осіб і органів державної влади. При цьому обґрунтовано важливість формування належного правового регулювання лобізму, без якого забезпечити цивілізований лобізм нерально.

З'ясовано, що найбільш перспективними напрямками розвитку цивілізованого лобізму в Україні є забезпечення його правового регулювання, створення інституційного регулятора та реалізація ребрендингових заходів, спрямованих на покращення репутації лобізму.

При цьому всі фактори залежать саме від закону про лобізм. Багаторазові спроби винести на голосування законопроект, присвячений регулюванню лобізму зупиняються, переважно, на ранніх етапах. Більшість законопроектів мають системні недоліки, у тому числі не передбачають належної інституційної складової. Натомість, пропонуваній одним з авторів законопроект передбачає створення спеціалізованого органу, здатного регулювати лобістську діяльність в Україні.

Наголошено на тому, що проблемою лишається визначення допустимого кола об'єктів лобізму. Різні дослідники встановлюють різні допустимі межі лобіювання. Звуження кола об'єктів лобізму призводить до збереження нелегального лобізму та недоречно-сті такого регулювання.

Подальшої уваги дослідників заслуговує проблематика фахової підготовки лобістів. Наразі цією проблемою нехтують, оскільки більшість зацікавлених сторін вважають лобістів скоріше досвідченими посередниками, аніж фахівцями.

Ключові слова: державне управління; механізми державного управління, лобізм; лобіювання; цивілізований лобізм; механізм регулювання лобіювання; публічне адміні-

стрування; лобізм в Україні; проблеми регулювання лобізму в Україні.

The article is devoted to the analysis of prospects for the formation of mechanisms of civilized regulation of lobbying in the state authorities of Ukraine in today's realities. Summarizing the approaches of a number of domestic authors allows us to recognize the relevance of the problem of researching the most promising directions and components of civilized lobbying, which is becoming especially acute in the conditions of war in Ukraine.

The research summarizes the approaches of domestic and foreign scientists to the interpretation of the nature of civilized lobbying. It is emphasized that civilized lobbying is focused on the formation of transparent and clear rules of the game in the field of interaction between representatives of the interests of groups of persons and state authorities. At the same time, the importance of the formation of proper legal regulation of lobbying is substantiated, without which it is impossible to ensure civilized lobbying. It was found that the most promising directions for the development of civilized lobbying in Ukraine are the provision of its legal regulation, the creation of an institutional regulator and the implementation of rebranding measures aimed at improving the reputation of lobbying.

At the same time, all factors depend on the law on lobbying. Repeated attempts to vote on a draft law dedicated to the regulation of lobbying are mostly stopped at the early stages. Most draft laws have systemic flaws, including not providing for an appropriate institutional component. Instead, the draft law proposed by one of the authors provides for the creation of a specialized body capable of regulating lobbying activities in Ukraine.

It was emphasized that the definition of the permissible range of objects of lobbying remains a problem. Different researchers set different acceptable limits of lobbying. Narrowing the scope of lobbying objects leads to the preservation of illegal lobbying and the inappropriateness of such regulation.

The problem of professional training of lobbyists deserves further attention of researchers. Currently, this problem is neglected because most stakeholders consider lobbyists to be experienced intermediaries rather than specialists.

Key words: public administration; public administration mechanisms, lobbyism; lobbying; civilized lobbyism; lobbying regulation mechanism; public administration; lobbyism in Ukraine; problems of lobbyism regulation in Ukraine.

УДК 351.9 (477)
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.36.18>

Яровой Т.С.

д. наук з держ. упр., 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

Бондаренко О.Г.

д. наук з держ. упр., доцент,
начальник кафедри державної безпеки та оперативного мистецтва оперативного факультету Національної академії Національної гвардії України
ORCID ID: 0000-0003-1755-3333

Обґрунтування актуальності обраної теми дослідження. Впровадження у вітчизняну практику такого інструментарію лобіювання, який відповідає стандартам демократичного правового суспільства, набуває особливої важливості у контексті сучасних процесів державотворення в Україні. Основоположні принципи конституційного ладу України проголошують непорушність прав та свобод особистості, проте існуючі державні структури часто демонструють тенденцію до пріоритету інтересів державного апарату, а іноді й корпоративних чи кланово-олігархічних угруповань, що впроваджують свої цілі через доступні механізми державного управління.

У зв'язку з цим, суспільство, стимульоване загостренням очікувань внаслідок воєнного стану, вимагає не лише теоретичного осмислення необхідності цивілізованого лобізму, але й впровадження ефективних методів його регулювання. Це, своєю чергою, вимагає глибокого наукового аналізу та розробки нових підходів до реалізації інтересів громадянського суспільства, що відповідали б демократичним ідеалам і забезпечували б участь різних соціальних груп в політичному процесі країни.

Зазначене обумовлює надзвичайну актуальність дослідження перспектив формування механізмів цивілізованого регулювання лобізму в органах державної влади України у реаліях сьогодення.

Аналіз попередніх досліджень і публікацій. Проблематику формування механізмів регулювання лобізму, вже досліджували у своїх працях численні вітчизняні та зарубіжні науковці, зокрема: В. Абрамов, В. Гаркавий, О. Гросфельд, Л. Левін, С. Кравченко, А. Кучеров, М. Малютин, В. Мареніченко І. Немчинов, В. Нестерович, О. Одінцова, В. Сергеев, В. Сичова та ін.

Проте, висока динаміка суспільних процесів, обумовлена, в тому числі, війною в Україні, вимагає окреслення комплексного підходу до прогнозування перспектив формування механізмів цивілізованого регулювання лобізму в органах державної влади України.

Метою дослідження виступає узагальнення поглядів щодо перспектив формування механізмів цивілізованого регулювання лобізму в органах державної влади України у реаліях сьогодення.

Основний зміст дослідження. Оптимізація взаємодії між впливовими лобістськими угрупованнями, які репрезентують фінансово-промислові інтереси, та державними інституціями є критичною для забезпечення не тільки реалізації інтересів цих груп,

але й збереження соціального порядку та політичної стабільності, особливо в контексті війни в Україні. Лобіювання, яке часто ототожнюється з лобізмом у публічній риториці, відіграє важливу роль у цій динаміці. Можливість громадян відстоювати свої права безпосередньо або опосередковано в Україні гарантується Конституцією [1]. Проте, реалізація цієї потенціальної можливості на практиці вимагає функціонування численних механізмів. У тому числі – й механізму цивілізованого лобізму.

За основну розуміння цивілізованості лобізму доречно було би взяти підхід І. Немчинова, який вважав ключовим фактором розмежування цивілізованого та нецивілізованого лобізму цілі такої діяльності. На думку науковця, «нецивілізований лобізм» є радше «спробою «протиснути» вигідне рішення якогось приватного питання чи якоїсь приватної проблеми, тоді як цивілізований – «складний механізм впливу на владу (законодавчу в тому числі) з метою встановлення певних «рамкових правил гри» [2]. В такому контексті, побудова механізму цивілізованого лобізму в Україні передбачає формування такої моделі регулювання лобізму, яка стимулюватиме дотримання прав та законних інтересів громадян, і водночас – обмежуватиме зловживання з боку лобістів, поступово формуючи лобістську культуру. Саме наявність лобістської культури, що передбачає прийняття та подальше дотримання суб'єктами лобізму логічних, зрозумілих та справедливих для всіх учасників правил гри, а також врахування національних інтересів, як пріоритету при будь-яких лобістських діях, можна вважати ключовою ознакою цивілізованого лобізму.

Звісно, таких підхід передбачає і належне правове регулювання лобіювання. Більше того, на думку ряду дослідників, ключовим напрямком становлення цивілізованого лобізму можна вважати саме його унормування. Так, зокрема, В. Сергеев, пропонував вважати лобізм цивілізованим чи нецивілізованим виключно з огляду його законності чи не законності [3]. Аналогічного підходу дотримуються й С. Кравченко та В. Кучерявий, які пропонували розуміти лобізм як «особливу форму взаємовідносин влади і суспільства, що передбачає системний і цілеспрямований вплив приватних осіб та організованих суспільних груп, у тому числі за допомогою спеціально найнятих фахівців або організацій, на органи державної влади й органи місцевого самоврядування з метою прийняття (неприйняття) рішень цими органами в інтересах зазначених осіб або груп з використанням законних методів» [4]. Така позиція видається сумнівною.

Адже належне правове регулювання лобіювання є лише необхідною та ще не достатньою умовою для цивілізованого механізму лобізму. Окрім цього, він передбачає наявність певної культури лобізму, врахування національних інтересів та поширення тренду на повагу до прав пересічних громадян.

Актуальність формування належного механізму правового регулювання лобізму обумовлена передусім відсутністю в Україні відповідного профільного Закону. За роки незалежності було здійснено десятки спроб розробки такого Закону, однак жодна поки не дала очікуваного результату [5; 6; 7; 8; 9]. При цьому, більшість законопроектів навіть не доходили далі розгляду окремими Комітетами Верховної Ради України (переважно – з огляду на суперечливість змісту та невідповідність чинному законодавству).

Характерно, що за цей період часу в багатьох українців (і не лише пересічних громадян, але й фахівців у галузі публічного адміністрування, права, економіки) сформувалося доволі упереджене уявлення про лобізм, як формат корупції. Відтак, впровадження унормованого лобізму потребує ще й відбілювання його репутації, тобто ребрендингу. Без цього лобізм не може перетворитися на цивілізовану практику, оскільки в українському суспільстві на підсвідомому рівні він й далі сприймається негативно. І розповсюдження негативних конотацій сприяє подальшому ігноруванню проблеми недостатнього регулювання цивілізованого лобізму, що завдає шкоди не лише державному механізму, але і національним інтересам Українського народу у цілому.

Вкрай дискусійним і таким, що не має належного обґрунтування, видається прагнення окремих вітчизняних лобістів бачити регулятором лобізму в Україні якісь самоврядні структури лобістів, не витримує навіть поверхневої критики. Зазначена модель не включає в себе жодного механізму для запобігання зловживанням лобістами, за винятком сподівання на їхню порядність та чесне виконання умов. На щастя, прихильники такого підходу поки що не змогли досягти прийняття настільки «лібертаріанського» нормативного акту, який надав би можливість впливати на діяльність органів державної влади України без необхідного контролю та без жодної відповідальності за свої дії. Таким чином, відсутність ефективного механізму регулювання лобіювання може призвести до ризику зловживань та маніпуляцій із сторони лобістів в державних структурах.

Натомість, доволі перспективним видається проєкт створення повноцінного регулюючого органу – Національної Ради з питань

регулювання лобіювання (НРУРЛ), орієнтованої на забезпечення національної безпеки України у процесі реєстрації та нагляду за лобістською діяльністю (шляхом прогнозування і оцінювання джерел, цілей лобіювання а також характеру викликів, ризиків та загроз, що може нести лобістська діяльність) [10]. Такий орган, за ідеєю авторів законопроекту, може бути сформований у доволі стислий термін, і при цьому матиме у своєму складі фахівців з ключових галузей знань.

Черговим каменем спотикання для дослідників перспектив регулювання лобізму в Україні та приведення його до більш цивілізованих форм, виступає критерій допустимих меж, у визначенні кола об'єктів лобізму. Цей критерій є дуже важливим, оскільки звуження такого кола суб'єктів призводить до зниження дієвості регулювання лобізму. Натомість непродумане розширення кола об'єктів лобізму може мати вкрай негативні наслідки.

З точки зору більшості дослідників, «законними» об'єктами лобізму мають виступати органи законодавчої та виконавчої влади. При цьому, у якості неодмінного об'єкту лобіювання найчастіше згадується парламент, органи місцевого самоврядування. Деякі законопроекти звужували коло об'єктів лобіювання до мінімуму (як це було у випадку з проєктом Закону «Про лобіювання» від 05 жовтня 2016 року № 5144-1, автори якого пропонували вважати об'єктом лобіювання виключно правотворчість у Верховній Раді України та її органах) [6], що взагалі могло знецінити ідею регулювання галузі. Також, далеко не у всіх законопроектах об'єктом лобіювання виступає Президент України.

Натомість, деякі автори пропонували не просто максимально розширювати коло суб'єктів лобіювання, але й змінювати їх визначені Конституцією та законами України функції. Так, наприклад, у законопроекті «Про забезпечення прозорості та законності комунікації з суб'єктами владних повноважень» (від 20 вересня 2017 року № 7129), передбачалося, що всі об'єкти лобіювання (у тому числі й Президент України) зобов'язані: виділяти у робочий час не менше 15 годин на місяць для комунікації із суб'єктами лобіювання. А на додачу, «не пізніше 7 днів після комунікації з метою лобіювання, а також у випадку прийняття будь-якого рішення, пов'язаного із предметом лобіювання, суб'єкти владних повноважень, нормотворча діяльність яких була об'єктом лобіювання, подають в орган реєстрації лобіювання звіти в порядку, затвердженому Положенням про Державний реєстр лобіювання, та одночасно публікують їх

на власних веб-сторінках державною мовою» [11]. Тобто автори зазначеного законопроекту прагнули впровадити нові обов'язки не лише міністрам, але й Президенту України. Певно, це виглядало б «особливо продуктивним» сьогодні, в умовах війни. Однак, саме з огляду на не унормованість лобізму та відсутність належного регулятора, ніхто не відслідковує просування суспільно-небезпечних ініціатив, які подеколи реалізуються в Україні.

Свого часу, один з авторів уже наголошував на недопустимості включення судових органів до переліку об'єктів лобізму [12]. І варто зазначити, що на відміну від уряду і парламенту, судова влада, більшістю дослідників, не розглядається як об'єкт лобіювання, або ж розглядається виключно у контексті «тіньового» лобіювання, часто пов'язаного з шантажем і підкупом. Проте, саме в останньому моменті й полягає проблема, адже в Україні спостерігалось чимало способів прямого та опосередкованого використання системи судочинства в інтересах окремих фінансово-економічних груп чи політичних сил. Звісно, може мати місце саме опосередкований вплив, шляхом позитивної або негативної дії на близьких до суддів осіб, їх майно, частки у бізнесах тощо. І у ситуації відсутності регулювання лобізму, цей вплив складно ідентифікувати як порушення (поки він не виходить за рамки, окреслені чинним законодавством).

Окремої уваги заслуговує і питання фахової підготовки лобістів. Більшість дослідників оминають його увагою, з огляду на тотальну переконаність у тому, що лобістська діяльність, сама по собі не є вузькоспеціалізованим фахом, натомість здійснюється просто досвідченими політиками, колишніми держслужбовцями або людьми будь-якого фаху, які мають належну кількість зв'язків. При цьому, до уваги зазвичай не беруться такі фактори, як потенціал залучення лобістів до законотворчості та необхідність розуміння основ психології. Не кажучи вже про те, що відсутність у «професійного» лобіста уявлень про галузь, яку має врегульовувати лобіюваний ним законопроект, може призвести до кумедних (або ж не таких і кумедних, з огляду на наслідки для суспільства) казусів, коли він плутатиметься в базових поняттях та категоріях тих чи інших показників.

Характерно, що подібне ставлення було поширеним і щодо інших професій, які прийшли в Україну від західних демократій (як то – PR). Однак, з часом серед них поширюється і розуміння доречності фахової підготовки, і відповідна освітня база.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Потреба трансформації наяв-

ного в Україні лобізму в більш цивілізований формат назріла давно. Аналіз наявних наукових досліджень і політичних візій дозволяє узагальнити перспективи становлення саме цивілізованого лобізму та ключові напрямки цього процесу.

В контексті правового регулювання, доречно зосередити увагу на ухваленні такої редакції Закону України, присвяченого регулюванню лобізму в цілому та лобіювання зокрема, яка передбачатиме створення не лише реєстру лобістів, але й спеціалізованого органу, незалежного від впливу потенційних лобістів і водночас такого, що матиме у своєму складі фахівців з ключових галузей. Відсутність у законопроекті відповідного органу робить такий законопроект не просто не ефективним, а й відверто шкідливим. Адже його ухвалення може без перебільшення «відкрити скриньку Пандори» – узаконивши сумнівні (в контексті легальності на даний момент) дії непорядних лобістів (а подеколи – й прихованих чи відвертих ворогів України).

Відтак, в контексті інституційних змін, перспективним є якраз формування регуляторного (чи бодай – наглядового) органу, з широкими повноваженнями щодо контролю за лобіюванням. Навіть поверхневий аналіз дозволяє стверджувати про неефективність моделей правового регулювання лобізму, які не передбачають відокремленого регулятора. Ні Міністерство юстиції України, ні РНБО України не можуть вважатися ефективним регулятором. Тоді як пропозиції щодо передачі наглядової функції та ведення реєстрів лобістів певним «самоврядним структурам» виглядають відверто контр продуктивними і навіть небезпечними.

Окремої уваги заслуговує проблематика допустимих меж лобіювання. Дискусія з цього приводу очікувано триватиме (а може й заостриться) й після появи профільного закону. При цьому, варіативність підходів у даному питанні є вкрай високою – починаючи від допустимості лобіювання будь-кого, і закінчуючи недопустимістю легального лобіювання взагалі.

Не менш дискусійним є і питання фахової підготовки лобістів. Воно все ще чекає на своїх дослідників.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР, у ред. від 21 лютого 2019 року // *Відомості Верховної ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Немчинов І. Лобіювання як форма діалогу з владою. *Контекст*. 2002. № 2. С. 9–12.

3. Сергєєв В. Лобізм в Україні: можливості неурядових організацій. *Політичний менеджмент*. № 3. 2007. С. 88-95.

4. Кравченко С. О., Кучерявий В. М. Аналіз сутності цивілізованого лобізму як форми взаємовідносин влади та суспільства. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського*. Серія: Державне управління. Том 30 (69). № 3. 2019. С. 93-99. DOI <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/17>

5. Про лобізм: Проект Закону України від 20 вересня 2016 року № 5144 // *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60052

6. Про лобіювання: Проект Закону України від 05 жовтня 2016 року № 5144-1 // *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60191

7. Про лобізм: Проект Закону України від 21 лютого 2017 року № 5144 // *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60052

8. Проект Закону про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні від 11 лютого 2020 року № 3059.

Офіційний портал Верховної Ради України URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68128

9. Проект Закону про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання від 02 березня 2020 року №3059-2 *Офіційний портал Верховної Ради України* URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68275

10. Про лобістську діяльність: проект Закону України. Правове регулювання лобіювання в Україні: проблеми та перспективи: матеріали круглого столу (м. Київ, 24 квітня 2019 р.) / [ред. кол.: І. М. Мищак, Т. Е. Телькіненна, Т. С. Яровой]. Київ: «Видавництво Людмила». 2019. 104 с.

11. Про забезпечення прозорості та законності комунікації з суб'єктами владних повноважень: Проект Закону України від 20 вересня 2017 року № 7129. *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62573.

12. Яровой Т. С. Теоретико-методологічні засади функціонування лобізму в Україні в інтересах громадянина, суспільства, безпеки держави. Київ: «Видавництво Людмила», 2019, 384 с.