

РЕЄСТР ЛОБІСТІВ ЯК ДЕРЖАВНИЙ МЕХАНІЗМ ТА ФОРМА ЕЛЕКТРОННОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА РІВНІ ТЕРИТОРІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМ

REGISTER OF LOBBYISTS AS A STATE MECHANISM AND A FORM OF ELECTRONIC INTERACTION OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES AT THE LEVEL OF TERRITORIAL-ECONOMIC SYSTEMS

У статті розглянуто проблему публічного управління стосовно невизначеності такого суперечливого суспільного явища як лобізм, яке асоціюється переважно з тіньовими формами взаємодії органів публічної влади, представниками політичних сил, бізнесових кіл, інститутами громадянського суспільства. Лобіювання спостерігається у різних країнах не залежно від устрою чи суспільного розвитку, однак не у багатьох державах лобіювання регламентовано законодавством.

З'ясовано, на порядку денному багато років залишається питання врегулювання процесів лобіювання, інституціоналізації лобізму в Україні, формулювання його концепції, механізмів державного управління його застосування, форм функціонування, а також теоретичного обґрунтування лобістської діяльності в контексті функціонування органів публічного управління.

Встановлено, що процес лобіювання, як система вираження та представлення інтересів різних груп потребує врегулювання на законодавчому рівні, а діяльність лобістів вимагає чітко визначеного правового поля як на рівні держави, так і територіально-економічних систем. Саме на рівні територіально-економічних систем ухвалюються управлінські рішення щодо фінансового забезпечення, розпорядження ресурсами, комунальною власністю, а також реалізуються регіональні стратегії, формуються соціально-економічні відносини, забезпечуючи розвиток та прогрес територіальних громад.

Наголошено, що при встановленні правил взаємодії суб'єктів та об'єктів лобіювання, необхідно врахувати територіальний аспект. Відкритість та доступність інформації про лобістів у публічному реєстрі може стати безумовною перевагою для територіально-економічних систем. Цей ресурс, як один із елементів сервісної держави має функціонувати за допомогою цифрових технологій, та бути зручним майданчиком, який надав би можливість представникам територіальних громад звернутися за послугами до лобістів щодо відстоювання політичних ініціатив чи бізнесових інтересів, вирішення локального питання з місцевої проблематики, яке потребує розв'язання на рівні міністерств або парламенту чи інших державних інституцій.

Ключові слова: публічне управління, органи публічної влади, механізми державного управління, лобізм, лобіювання, територіальні громади, територіально-економічні

системи, цифрові технології, електронні системи.

The article examines the problem of public administration in relation to the uncertainty of such a controversial social phenomenon as lobbying, which is associated mainly with shadowy forms of interaction between public authorities, representatives of political forces, business circles, and institutions of civil society. Lobbying is observed in various countries, regardless of the system or social development, but lobbying is not regulated by legislation in many countries.

It has been clarified that the issue of regulating lobbying processes, institutionalization of lobbying in Ukraine, formulation of its concept, state management mechanisms of its application, forms of functioning, as well as theoretical justification of lobbying activity in the context of the functioning of public administration bodies remains on the agenda for many years.

It has been established that the process of lobbying, as a system of expressing and representing the interests of various groups, needs to be regulated at the legislative level, and the activities of lobbyists in a clearly defined legal field both at the state level and territorial-economic systems, at the level of which management decisions are made regarding financial support, resource management, communal property, and regional strategies are implemented, socio-economic relations are formed, ensuring the development and progress of territorial communities.

It was emphasized that when establishing the rules of interaction between lobbying subjects and objects, it is necessary to take into account the territorial aspect. Openness and availability of information about lobbyists in the public register can be an absolute advantage for territorial and economic systems.

This resource, as one of the elements of the service state, should function with the help of digital technologies, and be a convenient platform that would provide the opportunity for representatives of territorial communities to seek the services of lobbyists in defending political initiatives or business interests, solving a local issue of local issues that needs resolution at the level of ministries or parliament or other state institutions.

Key words: public administration, public authorities, mechanisms of state administration, lobbying, lobbying, territorial communities, territorial economic systems, digital technologies, electronic systems.

УДК 351:[328.184:004]
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2022.31.31>

Руденко О.М.

д. наук з держ. упр., професор,
професор кафедри публічного
управління та менеджменту організацій
Національний університет
«Чернігівська політехніка»

Постановка проблеми. Лобіювання як явище присутнє як на загальнодержавному рівні у сфері публічного управління, так і в різних сферах суспільного життя в межах територіальних громад, де спостерігається вплив з

метою ухвалення «потрібних» рішень, просування певних інтересів.

Неврегульованість процесу лобіювання породжує кулуарні домовленості щодо фінансових, кадрових чи інших питань, призводить

до поширення корупційних схем. Водночас застосування правових механізмів державного управління щодо легалізації лобізму на законодавчому рівні, ухвалення закону, який би визначив сутність явища, права та обов'язки суб'єктів та об'єктів лобістської діяльності, встановив порядок взаємодії лобістів з органами публічної влади, окреслив методи лобістської діяльності, право і порядок реєстрації лобістів, забезпечило б прозорість та підзвітність, а зацікавлені сторони отримали б дієвий інструмент для розв'язання власних проблем, вирішення яких потребує відповідного законодавчого врегулювання чи ухвалення рішень органами публічного управління на рівні територіально-економічних систем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Сучасна наука неоднозначно трактує поняття лобізм. Науковці по-різному характеризують вплив цього феномену на суспільні відносини громадян та органів публічного управління, наголошуючи, що лобізм у тій чи іншій формі фактично існує у будь-якому суспільстві, але ступінь його розвиненості, цивілізованості, інтенсивності використання та продуктивності залежать від політичної культури, історичних традицій та інших особливостей кожної конкретної країни.

Доцільність впровадження в Україні інституту цивілізованого лобізму державно-управлінських рішень обґрунтував О. Карпенко. Науковець у сфері державного управління запропонував правовий механізм державного регулювання взаємовідносин фінансової олігархії та органів публічної влади шляхом створення нормативно-правової бази [1]. Визначення цивілізованого лобізму С. Кравченко і В. Кучерявий сформулювали 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 [2].

Проаналізувавши багатоманітність підходів до визначення поняття «лобізм» у вітчизняній та закордонній науковій літературі, врахувавши теоретичні наукові підходи до визначення лобізму І. Ворчакова сформулювала авторське трактування. У широкому значенні лобізм – це система і практика впливу зацікавленими групами чи окремими індивідами на прийняття рішень певними органами влади чи деякими їх представниками задля реалізації визначених потреб (інтересів) [3]. Розглядаючи регіональний лобізм в сучасній політичній системі, проблеми теоретичного та прикладного характеру, І. Орчикова порушує

проблематику впливу регіонального лобізму на загальнонаціональну політичну систему. Доводиться, що саме від рівня суб'єкту лобіювання залежать результати впливу на органи влади. Авторкою численних публікацій встановлено залежність регіональної влади від територіально-політичної системи країни і відповідно можливостей регіональної еліти впливати на прийняття стратегічно важливих рішень для регіону. На прикладі Миколаївської області представлений прикладний характер лобістської діяльності, наведені позитивні та негативні наслідки від функціонування суб'єктів регіонального лобізму [4].

Є.Романенко, О.Непомнящий, Т.Яровой констатують, що інститут лобіювання у свідомості більшості українців розглядається через призму негативних асоціацій. Цьому нині сприяють такі чинники як: нестача популярно-орієнтованої інформації про «легальний» лобізм на фоні гучних скандалів щодо викриття «тіньового»; відсутність законодавчо закріплених понять і механізмів лобіювання [5]. Науковці у сфері державного управління наголошують, що інститут лобіювання є дуже корисним та ефективним інструментом, здатним підвищувати якість законодавства і забезпечувати його стабільність.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проблематика невизначеності такого суперечливого суспільного явища як лобізм потребує чітко визначеного правового регулювання із застосуванням цифрових технологій та електронних систем як на державному рівні, так і рівні територіально-економічних систем. Оскільки саме на рівні територіальних громад ухвалюються управлінські рішення щодо фінансового забезпечення, розпорядження ресурсами, комунальною власністю, а також реалізуються регіональні стратегії, формуються соціально-економічні відносини, забезпечуючи розвиток та прогрес територій регіонів.

Метою статті є дослідження шляхів регламентації лобізму як на загальнодержавному рівні, так і рівні територіально-економічних систем за допомогою цифрових інструментів.

Виклад основного матеріалу. Поняття лобізм виникло у другій половині XIX століття практично одночасно у Великій Британії та Сполучених Штатах Америки, де із розвитком системи представницької демократії набула поширення практика вирішення питань не у залах засідань, а у кулуарах. Від чого і походить назва лобі, що у перекладі з англійської означає «кулуари».

У тлумачному словнику української мови термін лобізм тлумачиться як система впливу

на законодавчі органи з метою ухвалення або неухвалення того чи іншого законопроєкту, вигідного монополіям [6].

В енциклопедії державного управління зазначається, що лобізм – це діяльність соціальних груп та окремих осіб, які відстоюють свої особливі політичні інтереси; групи тиску на органи законодавчої й виконавчої влади. Разом з тим, наголошується, що лобізм доцільно розуміти як систему і практику реалізації інтересів різноманітних груп, союзів, об'єднань громадян, корпорацій тощо шляхом організованого впливу на законодавчу та адміністративну діяльність державних органів [7].

Політична енциклопедія інтерпретує поняття лобізму як легальну форму впливу на владу та зазначає, що лобізм є елементом політичного процесу в демократичних суспільствах, який не передбачає прямого підкупу суб'єктів влади та посадових осіб та не виходить за межі законності. Інколи лобізм помилково ототожнюється з корупцією. Насправді це елемент політичного процесу у демократичних суспільствах, він не передбачає прямого підкупу суб'єктів влади та посадових осіб, не виходить за межі законності. Метою лобізму є вплив на прийняття владних, урядових рішень, особливо з бюджетних або кадрових питань. Формами лобістської діяльності можуть бути особисті усні чи письмові звернення самих лобістів, організовані ними масові звернення, публікації у ЗМІ тощо. Інколи лобісти утримують власні офіси при законодавчих органах деяких держав, але у більшості країн їхня діяльність суворо обмежується законом [8].

На сьогодні таке явище як лобізм спостерігається у країнах не залежно від устрою чи суспільного розвитку, однак не у багатьох державах лобіювання регламентовано законодавством.

В Україні наразі відсутній нормативно-правовий акт, який би системно регулював відносини в сфері лобіювання. На законодавчому рівні поняття лобізму досі не визначено, попри реєстрацію значної кількості законодавчих ініціатив, що мали на меті визначення лобістської діяльності, інших спроб вивести у правове поле діяльності у цій сфері, яка вважається частиною демократії, коли кожен має право відстоювати свої інтереси всіма правомірними засобами. Тож існує потреба встановлення законного, прозорого, підзвітнього, відповідального, професійного та етичного процесу лобіювання. Тим паче, що узаконення лобіювання є однією з вимог отримання нашою державою членства Європейського Союзу, який передбачає приведення національного законодавства у відповідність до стандартів ЄС.

Для цього необхідно визначити засади лобіювання в Україні. Потрібно розробити та закріпити на законодавчому рівні механізми лобіювання, визначити яким чином відбуватиметься процес лобіювання, сфери їхньої діяльності, окреслити права та обов'язки сторін, передбачити звітність та дотримання певних юридичних та етичних норм. Крім того, необхідно встановити певні обмеження та відповідальність за порушення норм, недотримання вимог законодавства з питань лобіювання.

Слід сформулювати термінологію, яка стосується суб'єктів (юридичні чи фізичні особи, що здійснюють лобіювання в інтересах клієнта), об'єктів лобіювання (державні та місцеві органи влади), предмет процесу лобіювання (нормативно-правові акти), методи лобіювання (включають пряму чи опосередковану комунікацію, підготовку та розповсюдження пропозицій, участь у заходах під час розроблення актів, запрошення для участі у зустрічах, а також організацію публічних заходів та інформаційних кампаній) та інших.

Необхідно створити публічний прозорий реєстр лобістів, який би регламентувався Законом України «Про публічні електронні реєстри» [9], Законом України «Про електронні комунікації» [10] і став системою електронної взаємодії та інформаційною базою про лобістів, їхню звітність та був у відкритому доступі на рівні територіальних громад та їх мешканців.

Процес реформування, розширення повноважень та суспільні перетворення наділили територіальні одиниці правом самостійно ухвалювати управлінські рішення щодо фінансового забезпечення, розпорядження ресурсами, комунальною власністю, а також реалізовувати регіональні стратегії, формувати соціально-економічні відносини і тим самим забезпечуючи розвиток та прогрес окремої території.

І.Бистряков, В. Пилипів стверджують, що територіальні економічні системи являють собою сукупність економічних зв'язків між суб'єктами господарювання, які можуть знаходитися у різній формі власності. Суспільний сектор такої системи включатиме не тільки місцеві органи влади, але й сукупність підприємств і організацій комунальної форми власності, які здійснюють виробництво різноманітних локальних суспільних благ [11].

В. Пилипів В., Л. Тичковська наголошують, що при управлінні сталим розвитком територіальних економічних систем на основі відтворювального підходу доцільним є забезпечення певного рівня управлінської самостійності територіальних економічних систем та формування можливостей використання меха-

нізмів фінансових відносин та управління, які підходять сучасному економічному простору та базуються на принципах самодостатності, територіального самоврядування, самофінансування, самозабезпечення та самовідтворення, і водночас дають змогу зберігати цілісність національної економіки [12].

Відкритість та доступність інформації про лобістів у публічному реєстрі може стати безумовною перевагою для територіально-економічних систем. Цей ресурс, як один із елементів сервісної держави має функціонувати за допомогою цифрових технологій, та бути зручним майданчиком, який надав би можливість представникам територіальних громад звернутися за послугами до лобістів щодо відстоювання політичних ініціатив чи бізнесових інтересів, вирішення локального питання з місцевої проблематики, яке потребує розв'язання на рівні міністерств або парламенту чи інших державних інституцій.

Загалом впровадження цифрових технологій є важливим фактором розвитку територіальних громад, побудови спроможної сервісної та цифрової держави, як визначено «Стратегією реформування державного управління України на 2022- 2025 роки» [13]. Використання електронних сервісів, цифрових технологій, які впроваджуються у різних сферах широкого спектру послуг, розширюють доступ громадян до необхідної інформації, можуть стати дієвим інструментом розв'язання політико-правової проблеми публічного управління та врегулювання процесу лобіювання із врахуванням територіального аспекту.

Висновки. Отже, актуальною проблемою, що потребує вирішення, названо відсутність законодавчого регулювання процесу лобіювання та чітко визначеного правового поля діяльності лобістів, які представляють політичні чи комерційні інтереси зацікавлених сторін та здійснюють вплив на органи публічного управління. Крім розробки та закріплення на законодавчому рівні засад та механізмів лобіювання, як важеля мінімізації корупційних ризиків та недоброчесних дій, необхідно передбачити для представників територіальних громад можливість звертатись до послуг лобістів за допомогою цифрових технологій та системи електронної взаємодії, а саме ство-

рення електронної системи – реєстру лобістів задля вирішення локальних питань з місцевої проблематики, яке потребує розв'язання на рівні міністерств або парламенту або інших державних інституцій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Карпенко О. Про доцільність впровадження в Україні інституту цивілізованого лобізму державно-управлінських рішень. Демократичне врядування. 2011. Вип. 7. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2011_7_16

2. Кравченко С.О., Кучерявий В.М. Аналіз сутності цивілізованого лобізму як форми взаємовідносин влади та суспільства. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. 2019. № 3(69). С. 93–99.

3. Ворчакова І. Є. Лобізм як соціально-політичний феномен: теоретичні підходи. Вісник Маріупольського державного університету. Серія : Історія. Політологія. 2016. Вип. 15. С. 179-185.

4. Ворчакова І. Є. Регіональний лобізм в сучасній політичній системі: проблеми теоретичного та прикладного характеру / І. Є. Ворчакова // Політичне життя. 2017. № 1-2. С. 27-32.

5. Романенко Є., Непомнящий О., Яровой Т. Лобізм. Наукові перспективи. 2021. № 3 (9)

6. Тлумачний словник української мови. URL: <https://slovnyk.ua/index.php?swrd=%D0%BB%D0%BE%D0%B1%D1%96%D0%B7%D0%BC>

7. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Київ. Національна академія державного управління при Президентові України. 2011. 630 с.

8. Політична енциклопедія. Редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) П50 та ін. К.: Парламентське видавництво, 2011. 808 с.

9. Про публічні електронні реєстри : Закон України від 18. 11. 2021 р. № 1907-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1907-20#Text>

10. Про електронні комунікації : Закон України від 16.12. 2020 р. № 1089-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-20#Text>

11. Бистряков І. К., Пилипів В. В. Фінансовий простір держави: відтворення територіальних економічних систем. Регіональна економіка. 2012. № 4. С. 82-89.

12. Пилипів В. В., Тичковська Л.П. Фінансовий механізм управління сталим розвитком територіальних економічних систем. *Регіональна економіка*. 2013. № 2. С. 72-80.

13. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р. / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-p>