

В. Г. Горник,

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

М. З. Масик-Бєсова,

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

О. Л. Євмєшкіна,

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

ЛОБІСТСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті розглянуто лобістську діяльність в системі державного управління, яка доволі активними темпами розвивається, не зважаючи на свою нелегальність. Розкрито сутність поняття лобізму та лобістської діяльності. З'ясовано, що лобізм є державно-управлінським феноменом, оскільки прийняття будь-якого управлінського рішення не лише на регіональному, але й на державному рівні, можливо пролобіювати із врахування тих чи інших інтересів. Відтак, слід вважати, що виникнення лобізму в якості повноцінного інституту пов'язане із такими необхідними умовами, як існуванням широкого спектру суспільних інтересів, що з'являється в результаті соціальної диференціації, а також розширенням доступності до влади ґрунтуючись на політичному плюралізмі, що притаманно, передусім, для держав з демократичним режимом.

Визначено, що характерною ознакою лобістської діяльності у вітчизняних умовах, на відміну від практики європейських країн, слід вважати те, що українські бізнес-представники стараються персонально лобіювати власні інтереси у вищих органах влади, що зумовлює появу випадків, коли українські лобісти виступають в ролі як замовника, так і безпосередньо виконавця. Розкрито головні проблеми лобістської діяльності в Україні, зокрема проблема, пов'язана з неврегульованістю інституту лобізму в Україні, що тягне за собою досить серйозні наслідки для прийняття важливих державно-управлінських рішень. Тому існує нагальна потреба в нормативно-правовому врегулюванні інституту лобізму в Україні, яке забезпечить зміни громадської думки щодо цієї категорії та визначить перспективи здійснення лобістської діяльності. Варто зазначити, що регулювання лобістської діяльності дасть можливість забезпечити її високу якість та корисність. Крім того, сьогодні досить гостро стоїть проблема професіоналізації осіб, які провадять лобістську діяльність в Україні, встановлення стандартів якості цієї діяльності, а також порядку реєстрації лобістів. Перспективами подальших розвідок у даному напрямі слід вважати проведення детального дослідження існуючої нормативно-правової бази в зарубіжних країнах, яка регулює лобістську діяльність, задля визначення шляхів врегулювання даної діяльності у вітчизняних умовах.

Ключові слова: лобізм, лобістська діяльність, державне управління, лобіст, ознака лобістської діяльності, проблеми лобістської діяльності, державно-управлінські рішення.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день лобістська діяльність в Україні належним чином неврегульована, що зумовлює її розвиток поза чинним законодавством, що, своєю чергою, становить серйозну небезпеку для безпеки самої держави. В сучасних умовах лобістська

діяльність в Україні доволі активними темпами розвивається, не зважаючи на свою нелегальність. Тому, на даний час необхідно більш ґрунтовніше розглянути проблеми лобістської діяльності в системі державного управління, які потребують негайного вирішення задля визна-

чення основних шляхів її легалізації та забезпечення відповідного рівня економічної безпеки нашої держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику лобістської діяльності в системі державного управління досліджували такі науковці як Н. Бедрак, М. Газізов, С. Годний, В. Головка, В. Гоцуляк, С. Кравченко, В. Кучерявий, В. Нестерович, М. Рачинська, А. Стельмах, А. Трофименко та інші. Проблематика лобістської діяльності активно розглядається науковцями переважно в соціальній сфері та сфері політології, однак недостатньо дослідженим лишається питання лобістської діяльності в системі державного управління. Водночас, варто зазначити, що в наукових джерела також приділяється недостатньо уваги даній проблематиці.

Постановка завдання. Мета статті полягає у розгляді лобістської діяльності в системі державного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Інститут лобізму як суспільне й політичне явище є необхідною умовою існування сучасної демократії й ефективних систем державного управління. Виникнувши як специфічний інститут системи управління для впливу приватних і громадських організацій на процес ухвалення рішення органами державної влади з питань внутрішньої і зовнішньої політики, інститут лобізму спроможний виконувати функцію узгодження суспільних інтересів, доповнювати собою конституційну систему демократичного управління. Формування політико-правового інституту лобізму закладено у самій природі міжособистісних та міжінституційних відносин, є у своїй цивілізованій, легалізованій формі позитивним інститутом, який здатний забезпечити певну відкритість та контроль державно-управлінського процесу. Цивілізований лобізм як політичне, економічне та суспільне явище є постійним і суттєвим чинником політичної культури демократичного суспільства. Традиційно пріоритетними сферами цивілізованого лобізму були власне політика, економіка, соціальна та професійна сфера життєдіяльності суспільства. Це зумовлює науковий інтерес до феномену лобізму як чинника ефективності державного управління, виявлення особливостей його впливу на відносини між владою та громадянським суспільством [8, с. 43].

На даний час немає одностайної думки серед науковців стосовно визначення сутності

поняття «лобізм». На нашу думку, лобізм є державно-управлінським феноменом, оскільки прийняття будь-якого управлінського рішення не лише на регіональному, але й на державному рівні, можливо пролобіювати із врахування тих чи інших інтересів. Відтак, слід вважати, що виникнення лобізму в якості повноцінного інституту пов'язане із такими необхідними умовами, як існуванням широкого спектру суспільних інтересів, що з'являється в результаті соціальної диференціації, а також розширенням доступності до влади ґрунтуючись на політичному плюралізмі, що притаманно, передусім, для держав з демократичним режимом. Зважаючи на це, з об'єктивних причин владні інституції не здатні повноцінно задовольняти інтереси, тому з'являється проблематика їх послідовності та пріоритетності реалізації. Як наслідок, цілком закономірним є намагання суспільства здійснювати певний вплив на діяльність органів державного управління задля переорієнтування державної політики із врахуванням власних інтересів, а також задля стимулювання їх до ухвалення вигідних для себе управлінських рішень.

Трактування лобізму в широкому сенсі дає змогу прирівняти його до терміну «advocacy» (з англ. – пропаганда, активний публічний захист поглядів і позицій) [8, с. 43], хоча в останньому випадку йдеться про контакти не лише через органи державної влади, а й через будь-яких впливових осіб, комерційні та суспільні організації, політичні партії тощо. З метою уникнення цієї двозначності ряд дослідників пропонує вузьке значення терміну. В такому разі в якості суб'єктів впливу виключаються депутатські партії й групи, державні посадовці та ін. За цією логікою, лобізм – це професійна взаємодія представників недержавних організацій із представниками державних органів та органів місцевого самоврядування для сприяння ухваленню або не ухваленню (залежно від інтересів перших) останніми певних рішень. Таким чином, з огляду на складність явища лобізму, що виступає і як політичний інститут зі складною структурою і набором функцій, і як процес взаємодії суспільства та владних структур, політологічна наука налічує цілу низку різних тлумачень терміну «лобізм». У цілому, незважаючи на те, у площі якої політологічної концепції розглядається феномен лобізму, у рамках політологічного підходу до визначення цього терміну увага зосереджується на впливі індивідів

та їх об'єднань на процес прийняття політичних та правових рішень [11, с. 114].

Лобізм – це явище, яке реально існує та досить невивчене, однак саме те, що воно існує ставить завдання розвитку системи механізмів державного управління врегулювання дане явище та використання його в межах існуючого законодавства на користь держави та громадян. Лобізм – важливий аспект розвитку сучасного державотворення та системи державного управління. Лобізм в системі публічного управління – це форма представництва групових (державно-управлінських) інтересів, які реалізують свою діяльність в межах нормативно-правової бази України та міжнародних договорів, спрямована на покращення соціально-економічного, політичного становища країни та громадян України та має на меті прийняття або зміну певних державно-управлінських рішень. Таким чином, ми можемо зазначити, що лобіювання має як позитивний так і негативний ефект, спрямований на вирішення важливих державно-управлінських питань. Зазначимо, що в парламентській діяльності основними суб'єктами активної взаємодії виступають політичні інститути, до яких належать і парламенти, які формуються шляхом демократичних виборів представників політичних партій (пропорційна система виборів), представників територій (мажоритарна система виборів) чи представників політичних партій і територій (змішана система виборів). Особливий акцент варто робити на пропорційній системі виборів, в якій політичні партії відіграють головну роль. Саме завдячуючи їм формується більшість парламентів у світі, парламентські фракції, коаліція й опозиція в парламенті, уряди. І як результат – формується загальнодержавна політика [10].

Е. Ледд ідентифікує його як форму та механізм організації певних груп, необхідних для артикуляції, агрегування та реалізації своїх інтересів. Згодом цей підхід до ідентифікації лобізму було використано Американською лігою лобістів, яка пропонувала під лобізмом розуміти експертів у питаннях державного управління, його структури, програми, політики та законодавчого процесу. Завдяки такій активній ролі в процесах прийняття державно-управлінських рішень лобісти органічно включені в планування та реалізацію відповідних стратегій досягнення політичних цілей. Однак сам інструментарій реалізації лобізму ставить питання про його правовий контекст, що включає сукупність

норм, які регулюють діяльність різних груп тиску (громадян, асоціацій бізнесу, професійних організацій) з просування своїх інтересів в органах державної влади. Виходячи із цього Е. Ледд під лобістською діяльністю розуміє взаємодію юридичних та фізичних осіб з органами державної влади та їх представниками з метою справляння впливу на розробку та прийняття відповідними органами законодавчих актів, адміністративних, політичних та інших рішень у своїх інтересах або в інтересах конкретних клієнтів [12].

На думку В. Головка, 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 [4].

Як стверджує М. Газізов, одним із ключових факторів, які спричинили зростання інституту лобізму в сучасному світі, постає потреба недержавних організацій в налагодженні «добрих стосунків» із державними установами та представниками державної влади на різних рівнях. Держава, як зазначає дослідник, дедалі більше прагне проникнути в кожну зі сфер життя окремих громадян і діяльності приватних організацій. Як наслідок, стрімко зростає кількість приватних організацій, корпорацій, громадських об'єднань та груп особливого інтересу, які в межах своїх управлінських структур створюють спеціальні підрозділи з питань зв'язків з органами державної влади. У цих підрозділах зазвичай працюють лобісти [2, с. 14].

Згідно з висновком В. Нестеровича, лобістська діяльність в Україні нині існує як суспільне явище, що характеризується суттєвою специфікою. Вона продовжує розгортатися у правовому полі, що не має чіткої структури, та в основному навколо питань, пов'язаних із розподілом і перерозподілом власності й сфер впливу. Саме використання терміна «лобізм» є наслідком запозичення російської традиції, де в наукових працях вчених з цієї проблематики, ще з радянських часів, домінуючу роль у застосу-

ванні отримала саме ця лексична форма базового поняття. Натомість необхідно більш коректно вживати, зокрема як юридичну категорію, ту форму, що використовується у нормативно-правових актах – «lobbying», яка з англійської мови на українську перекладається як «лобіювання» [7, с. 14].

В умовах пострадянського державного апарату лобістська діяльність має прихований характер та спрямована на захист егоїстичних інтересів невеликого кола олігархічних груп, ефективність яких у процесі лобіювання визначається як їх політичною вагою, так і непублічними зв'язками та здатністю «вирішувати питання». лобістська діяльність у сучасному світі постає як складний процес цілеспрямованого впливу на владу з метою отримання бажаного рішення. Лобізм потребує розгалуженої мережі організацій – від профспілок та власників підприємств до мас-медіа та організацій громадянського суспільства. Безпосередньо вплив на публічну політику здійснюють консалтингові фірми, мас-медіа, недержавні аналітичні центри, різноманітні галузеві об'єднання [1, с. 205].

У нашій державі значну роль відіграють не формальні, а часто просто тіньові зв'язки. Групи великої та середньої економічної ланки, які сформувалися в перехідні часи становлення незалежної української держави, не тільки зберегли свою цілісність, але й велика частина з них багаторазово підсилилася за допомогою: по-перше, вибудовування більш твердих управлінських відносин всередині своїх структур, по-друге, різкого розвитку фінансової сфери та появи нових товарів, насамперед грошей і нерухомості, що успішно перерозподілялися між галузевими угрупованнями, по-третє, переходу на новий, вільний режим роботи. Значна кількість українських посадовців мають зв'язки з тими чи іншими економічними групами впливу [5, с. 355]. Беручи до уваги вище наведене, можна дійти висновку, що характерною ознакою лобістської діяльності у вітчизняних умовах, на відміну від практики європейських країн, слід вважати те, що українські бізнес-представники стараються персонально лобіювати власні інтереси у вищих органах влади, що зумовлює появу випадків, коли українські лобісти виступають в ролі як замовника, так і безпосередньо виконавця.

У суб'єктному плані лобізм в Україні вважають неструктурованим, що існує в пострадянському форматі за галузевою та регіональною

ознаками. В українській практиці, на відміну від зарубіжної базової триланкової моделі лобізму, діє переважно дволанкова модель. Проте є приклади вираження інтересів бізнесу через громадські організації, серед яких виділяють Український Союз промисловців і підприємців, Координаційно-експертний центр об'єднань підприємців України, Європейську Бізнес Асоціацію. В Україні також утворюються фірми, які за змістом послуг можна назвати лобістськими. Об'єктами лобізму в Україні на рівні держави виступають органи законодавчої та виконавчої гілок влади. Найсприятливішою зоною для лобізму називають профільні комітети Верховної Ради України. Разом із тим поширеними є дії через Кабінет Міністрів України та допоміжні органи Президента України завдяки ефективності «внутрішнього» лобізму в президентських та урядових структурах [6, с. 39-40].

Через це, виникає нагальна потреба у нормативно-правовому регулюванні інституту лобізму в Україні, що забезпечить зміни у думці суспільства стосовно даної категорії та визначить перспективи здійснення лобістської діяльності. Варто зазначити, що врегулювання лобістської діяльності дасть можливість забезпечити високу її якість та корисність. В доволі великій кількості зарубіжних держав лобістська діяльність є законодавчо встановленою та забезпечує ухвалення важливих державно-управлінських рішень зважаючи на громадські вимоги. Водночас лобісти, що представляють приватний сектор повинні сплачувати подати та здійснювати відкриту діяльність.

Насамкінець, візьмемо до розгляду лобізм в Україні. Будучи молодою державою, вона володіє унікальними формами лобізму. Становлення нової державної еліти супроводжувалося тут появою терміна «олігархоміка» (олігархічна економіка), який позначає специфічну форму організаційного зв'язку суспільного прошарку олігархів з економікою цього суспільства. Цей зв'язок реалізується, зокрема, шляхом лобіювання економічних інтересів вказаного прошарку, і призводить до руйнування країни [3, с. 19]. Тому, на нашу думку, слід вважати, що лобістська діяльність в сучасних умовах розвитку нашої держави та беручи до уваги притаманні їй корупційні важелі впливу на роботу публічних органів влади, суперечить усіх існуючим демократичним принципам.

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 проектів, 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 [9, с. 84-85].

Висновки. Таким чином, на основі вище наведеного можна дійти висновку, що лобістська діяльність в Україні досить негативно сприймається суспільством, що зумовлює несприйняття того, що вона може мати й позитивні результати. Відсутність нормативно-правового регулювання інституту лобізму в Україні веде за собою досить серйозні наслідки для ухвалення важливих державно-управлінських рішень. Неодноразово вітчизняне суспільство пов'язує лобістську діяльність з корупційними схемами. Водночас лобістська діяльність в Україні при умові її негативного характеру становить серйозну загрозу для її безпеки та подальшого соціально-економічного розвитку. Тому, на сьогоднішній день доволі гостро постає проблема, пов'язана із професіоналізацією осіб, які ведуть лобістську діяльність в Україні, встановленням стандартів якості даної діяльності, а також із порядком реєстрації лобістів. Перспективами подальших розвідок у даному напрямі слід вважати проведення детального дослідження існуючої нормативно-правової бази в зарубіжних країнах, яка регулює лобістську діяльність,

зادля визначення шляхів врегулювання даної діяльності у вітчизняних умовах.

Список використаної літератури:

1. Бедрак Н. Лобістська діяльність як складова процесу політичного представництва. *Молодий вчений*. 2015. № 10(2). С. 204-207.
2. Газізов М.М. Інституціональна складова лобістської діяльності в умовах демократії. *Державне будівництво*. 2015. № 2. С. 1-16.
3. Годний С.П. Концептуалізація феномена політичного лобізму в історичній генезі. *Регіональні студії*. 2018. №13. С. 17-20.
4. Головка В. Становлення лобізму в Україні: проблеми законодавчого регулювання. *Гуманітарний журнал*. 2012. № 4. URL: <https://journals.uran.ua/index.php/wissn003/article/view/4939>.
5. Гоцуляк В. Лобізм в умовах радикальних трансформацій сучасного українського суспільства. *Гілея: науковий вісник*. 2016. Вип. 114. С. 354-358.
6. Кравченко С.О., Кучерявий В.М. Специфіка функціонування лобізму в контексті механізмів діяльності органів державної влади України. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. 2020. № 1. С. 37-43.
7. Нестерович В.Ф. Конституційно-правові аспекти лобіювання у правотворчому процесі України : дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право». Луганськ, 2004. 212 с.
8. Рачинська М.П. Концепції теоретичної ідентифікації лобізму в сучасній західноєвропейській науці. *Вісник НАДУ при Президентові України*. 2017. № 1. С. 42-50
9. Стельмах А.В. Проблеми реалізації лобістської діяльності в системі публічного управління: теоретичні підходи. *Вчені записки Університету «КРОК»*. 2020. № 4 (60). С. 83-87.
10. Стельмах А.В. Теоретичні підходи до проблеми реалізації лобізму у парламентській діяльності. *Наукові перспективи (Naukovi perspektivi)*. 2020. № 6 (6). URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/100/100>.
11. Трофименко А.В. Концептуальні підходи до розуміння лобізму. *Вісник Маріупольського державного університету*. 2014. Вип. 10. С. 112-123.
12. David L. Ladd bio. U.S. Copyright Office. URL: <https://www.copyright.gov/history/bios/ladd.pdf>.

Hornyk V. G., Masyk-Besova M. Z., Yevmeshkina O. L. Lobbying in the state administration system

The article examines lobbying activities in the state administration system, which is developing at a fairly active pace, despite its illegality. The essence of the concept of lobbying and lobbying activity is revealed. It has been found that lobbying is a state-management phenomenon, since the adoption of any management decision not only at the regional, but also at the state level, can be lobbied based on certain interests. Therefore, it should be considered that the emergence of lob-

bying as a full-fledged institution is connected with such necessary conditions as the existence of a wide spectrum of public interests, which appears as a result of social differentiation, as well as the expansion of access to power based on political pluralism, which is inherent first of all, for states with a democratic regime.

It was determined that lobbying activity in the modern conditions of the development of our state and taking into account the inherent corruption levers of influence on the work of public authorities contradicts all existing democratic principles. It has been established that a characteristic feature of lobbying activities in domestic conditions, in contrast to the practice of European countries, should be considered that Ukrainian business representatives try to personally lobby for their own interests in higher authorities, which leads to the appearance of cases when Ukrainian lobbyists act as a customer, as well as the executor directly. The main problems of lobbying activity are disclosed, in particular, the problem related to the lack of legal regulation of the institution of lobbying in Ukraine, which entails quite serious consequences for the adoption of important state-management decisions. Therefore, there is an urgent need for normative and legal regulation of the institution of lobbying in Ukraine, which will ensure changes in the public opinion regarding this category and determine the prospects for the implementation of lobbying activities. It is worth noting that the regulation of lobbying activity will provide an opportunity to ensure its high quality and usefulness. In addition, today there is a rather acute problem related to the professionalization of persons who conduct lobbying activities in Ukraine, the establishment of quality standards for this activity, as well as the procedure for registering lobbyists. Prospects for further research in this direction should be considered a detailed study of the existing legal framework in foreign countries, which regulates lobbying activities, in order to determine ways of regulating this activity in domestic conditions.

Key words: *lobbying, lobbying activity, public administration, lobbyist, sign of lobbying activity, problems of lobbying activity, public management decisions.*