

УДК 351.9 (477)

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2023.3.18>

**Т. С. Яровой**

доктор наук з державного управління, 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

**О. Г. Бондаренко**

доктор наук з державного управління доцент,  
начальник кафедри оперативного мистецтва оперативного факультету  
Національної академії Національної гвардії України  
ORCID ID: 0000-0003-1755-3333

## ПРОБЛЕМАТИКА ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ЦИВІЛІЗОВАНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЛОБІЗМУ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

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

*В ході дослідження узагальнено підходи вітчизняних та зарубіжних науковців до тлумачення природи лобізму й лобіювання а також – цивілізованого лобізму. Наголошено на тому, що найбільш визначальним фактором цивілізованості лобізму можна вважати його цілі. Цивілізований лобізм зосереджений на формуванні прозорих та зрозумілих правил гри у галузі взаємодії представників інтересів груп осіб і органів державної влади. При цьому обґрунтовано обмеженість підходу, відповідно до якого цивілізованим можна вважати тільки той лобізм, який відповідає нормам закону.*

*З'ясовано, що серед наявних ключових проблем формування цивілізованого лобізму в Україні, можна виокремити три основних блоки: правовий, інституційний, репутаційний. Кожна складова має свої особливості, причини і прояви. При цьому, більшість дослідників акцентують свою увагу саме на одній з них, рідше – на двох.*

*Наголошено на тому, що правова складова проблеми, обумовлена відсутністю належного правового регулювання лобізму в Україні. Десятиліттями законотворці дискутують щодо тексту профільного закону, проте не досягли успіху. Численні спроби винести на голосування законопроект, присвячений регулюванню лобізму зупиняються, переважно, ще до внесення до порядку денного. Ті ж законопроекти, що розглядаються народними обранцями, мають системні недоліки, які роблять їх ухвалення таким, що немає практичного сенсу. Інституційна складова, що обумовлена відсутністю чіткого уявлення суб'єктного складу регулювання лобізму в Україні, у випадку формування належного механізму його правового регулювання.*

*Подальшої уваги дослідників заслуговує проблематика покращення репутаційної складової цивілізованого лобізму та механізму його регулювання.*

**Ключові слова:** державне управління; механізми державного управління, лобізм; лобіювання; цивілізований лобізм; механізм регулювання лобіювання; публічне адміністрування; лобізм в Україні; проблеми регулювання лобізму в Україні.

**Обґрунтування актуальності обраної теми дослідження.** Актуальність формування в Україні цивілізованого лобізму, як дієвого механізму реалізації інтересів окремих суспіль-

них груп, в рамках демократичної правової держави, обумовлена, передусім, фундаментальними засадами державотворення. Конституційні положення визначають, серед іншого,

пріоритетність прав та свобод людини і громадянина, які визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1]. Натомість, практика функціонування державних інститутів свідчить про домінування в кращому випадку державних, а у гіршому – корпоративних та навіть кланово-олігархічних інтересів, що реалізується в умовах наявних механізмів держави.

Натомість, суспільне очікування позитивних змін, загострене війною, висуває нові вимоги як наукових розробок у галузі впровадження цивілізованого механізму регулювання лобізму, так і до практики його застосування.

Зазначене обумовлює надзвичайну актуальність дослідження проблематики 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. Сергєєв, В. Сичова та ін.

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

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

**Основний зміст дослідження.** Налагодження ефективної взаємодії між активними групами тиску, що представляють фінансово-промислові групи та органами державної влади, є запорукою не лише відстоювання інтересів перших, але й підтримання соціальної та політичної стабільності, що набуває особливої гостроти в умовах війни. І особливу роль у такій взаємодії відіграє лобювання, або ж лобізм, оскільки ці терміни почасти плутають не лише пересічні громадяни, далекі від деталізації змістовних наповнень понять, чи політики, але й науковці, які досліджують зазначені явища.

Свого часу, автори вже акцентували свою увагу на природі лобізму й лобювання, як взає-

мопов'язаних, проте не тотожних понять. Адже лобізм – це механізм реалізації інтересів громадян та суспільства, який функціонує шляхом здійснення взаємодії зазначених груп із владою у всіх її проявах. [2]. І саме механістична природа дозволяє розглядати лобізм в рамках динамічних моделей функціонування державного механізму. Тоді як лобювання можна вважати безпосередньо дієвим проявом лобізму, що реалізується у межах нормативно-правового поля, втілюючи на практиці прагнення груп тиску щодо впливу на відповідні органи державної влади, з метою забезпечення соціально-економічних інтересів громадян і суспільства загалом у законослухняній й підзвітній суспільству формі [2]. І хоча на практиці саме лобювання почасти передує формуванню повноцінного цивілізованого лобізму, уявлення про його базисні принципи є вкрай важливими, і мають бути визнані основоположними факторами правового регулювання лобізму.

Характерно, що деякі вітчизняні дослідники досі тлумачать лобізм виключно як систему і практику організації окремих груп суспільства шляхом цілеспрямованого впливу на органи законодавчої та виконавчої влади, розглядаючи його як «посередницьке» публічно-правове явище [3]. З огляду на природу лобізму (як механізму) та його розуміння в контексті лобювання (як процесу), не надто доречно вести мову про «механізм лобізму», оскільки в такому разі йтиметься про «механізм механізму». Тоді як механізм регулювання лобізму є більш прийнятною, і цілком логічно виваженою конструкцією.

Механізм регулювання лобізму в цілому, й цивілізований механізм регулювання лобізму зокрема, асоціюється, в першу чергу, з аналогічними механізмами розвинених країн світу. І хоча далеко не у всіх країнах ОЕСР, чи тим більше – країнах-учасницях ЄС, лобізм є належним чином унормованим, тим більше, що найчастіше у якості зразка того, як можна не лише врегулювати лобізм але й зробити його відносно прозорим, і навіть обкласти його податками, виступають США. При цьому, навіть найбільші прихильники реформування національного законодавства, економічних відносин, за зразками західних країн, часто або обходять стороною проблему регулювання цивілізованого лобізму, або займають щодо неї вичікувальну, чи навіть відверто критичну позицію.

Доволі дискусійним моментом, в контексті предмету дослідження, є питання визначення

лобізму як цивілізованого механізму. Так, зокрема, на думку В. Сергєєва, цивілізованим чи нецивілізованим лобізмом є відповідно лобізм законний і не законний. До найбільш потворних форм нецивілізованого лобізму він відносить «кримінальний лобізм», як проштовхування інтересів шляхом застосування відверто злочинних дій [4]. Подібного підходу дотримуються й С. Кравченко та В. Кучерявий, які тлумачать цивілізований 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» [5]. Такий підхід видається доволі неоднозначним, з огляду на ототожнення понять «цивілізованості» й «законності». Історія знає чимало прикладів законодавчих норм, які важко було б вважати цивілізованими. Особливо – в сучасному змістовному наповненні цього поняття.

До того ж, якщо взяти за основну дану позицію, то наразі в Україні цивілізованого лобізму просто немає (з огляду на відсутність належного правового регулювання), але ухвалення будь-якого закону, що врегулює лобістську діяльність, автоматично зробить увесь узаконений лобізм «цивілізованим» незалежно від його цілей і методів (якщо вони не вийдуть за рамки норм закону). При цьому, варто зауважити, що законотворці не лише можуть не врахувати особливостей допустимого лобістського інструментарію, але й самі в процесі розробки та ухвалення закону можуть потрапити під вплив лобістів, зацікавлених у формуванні заздалегідь зручного для зловживань правового поля.

Натомість, ще 20 років тому І. Немчинов пропонував розмежовувати цивілізований та нецивілізований лобізм з огляду саме на цілі діяльності. На переконання дослідника, «нецивілізований лобізм» являє собою «спроби «протиснути» вигідне рішення якогось приватного питання чи якоїсь приватної проблеми, а цивілізований – «складний механізм впливу на владу (законодавчу в тому числі) з метою встановлення певних «рамкових правил гри» [6]. Такий підхід видається більш обґрунтованим, з огляду на те, що цивілізованість формується поступово, і її ознакою є саме домінанта певних «правил

гри», що передбачають врахування норм законності, поваги до точок зору опонента, врахування прав людини і громадянина тощо.

Правова складова проблеми налагодження в Україні механізму регулювання цивілізованого лобізму, обумовлена, в першу чергу, відсутністю належного правового регулювання лобізму в Україні. Десятиліттями законотворці пропонують проекти законів, орієнтовані на регулювання лобізму в Україні [7; 8; 9; 10; 11]. Численні спроби винести на голосування законопроект, присвячений регулюванню лобізму зупиняються, переважно, ще до внесення до порядку денного [12]. Ті ж законопроекти, що розглядаються народними обранцями, мають системні недоліки, які роблять їх ухвалення таким, що немає практичного сенсу.

Інституційна складова, обумовлена, в першу чергу відсутністю чіткого уявлення суб'єктного складу регулювання лобізму в Україні. Навіть у випадку формування належного механізму правового регулювання лобізму, постає питання – хто саме виступатиме регулятором? Однією з ключових складових належного регулювання лобізму є ведення реєстру суб'єктів лобістської діяльності. І проблема полягає в необхідності уникнення лазівок для тиску лобістів на цього регулятора, або ж, щонайменше, мінімізації таких можливостей (що особливо небезпечно в умовах війни) [13]. Саме тому, окремі дослідники й наполягають на потребі формування спеціалізованого наглядового органу, зосередженого безпосередньо на регулюванні діяльності лобістів [14]. Тоді як частина політиків та науковців виступає за покладення функції регулятора на Мін'юст, що аж ніяк не вирішує згадану проблему лобіювання самого контролюючого органу.

Бажанню ж деяких науковців та (особливо часто) практичних лобістів бачити регулятором лобізму в Україні якісь самоврядні структури лобістів, не витримує навіть поверхневої критики. Така модель не передбачає жодного механізму недопущення лобістами зловживань, окрім віри їм «на чесне слово». Окремої згадки заслуговують і спроби деяких лобістів маскуватися під «суспільно корисну адвокацію», що теж привертають увагу фахівців [15]. На щастя, апогети такого підходу все ще не змогли просунути ухвалення настільки «лібертаріанського» регуляторного акту, який би «розв'язав руки» усім бажаючим маніпулювати органами державної влади України без належного контролю

та будь-яких наслідків для себе.

Варто також зазначити, що більшість вітчизняних і зарубіжних фахівців не приділяють достатньо уваги проблемі брендингу та ребрендингу лобізму як механізму і лобіювання як суспільного явища. Більшість досліджень присвячено якщо й не проблемам правового регулювання лобізму, то проблематиці його належної інституціоналізації. Тоді як без належного ребрендингу лобізм не може стати цивілізованим, оскільки українське суспільство на підсвідомому рівні буде розглядати його як черговий прояв корупції. При цьому той факт, що належним чином врегульований лобізм буде сам виступати дієвим механізмом протидії корупції [16] благополучно ігнорується, або вважається не суттєвим. Натомість, поширення негативних конотацій сприяє подальшому ігноруванню проблеми відсутності регулювання цивілізованого лобізму, що шкодить не лише державному механізму, але й національним інтересам Українського народу в цілому.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Необхідність налагодження цивілізованого лобізму в Україні назріла давно, однак, з огляду на ряд обставин суб'єктивного та об'єктивного характеру, лишається далекосяжною перспективою. Наразі ж, проблематика формування механізмів цивілізованого регулювання лобізму в органах державної влади України характеризується наступними проявами.

Правова складова проблеми, обумовлена відсутністю належного правового регулювання лобізму в Україні. Десятиліттями законотворці дискутують щодо тексту профільного закону, проте «віз і нині там». Численні спроби винести на голосування законопроект, присвячений регулюванню лобізму зупиняються, переважно, ще до внесення до порядку денного. Ті ж законопроекти, що розглядаються народними обранцями, мають системні недоліки, які роблять їх ухвалення таким, що немає практичного сенсу.

Інституційна складова, що обумовлена відсутністю чіткого уявлення суб'єктного складу регулювання лобізму в Україні, у випадку формування належного механізму його правового регулювання. Частина політиків та науковців виступає за покладення функції регулятора на Міністерство юстиції України, тоді як інші бажають бачити регулятором новостворений спеціалізований орган (присвячений виключно регулюванню лобізму), а дехто навіть відстоює ідею самоврядності лобістів (недолугість якої вида-

ється авторам очевидною).

Іміджева складова обумовлена тією репутацією, яку дикий та нерегульований лобізм встиг набути за роки незалежності України. Ототожнення лобізму з корупцією наразі є тенденцією не лише широких мас населення, але й частини державних службовців та фахівців різних галузей суспільних відносин. Лобізм потребує не лише регулювання, але й «відбілювання» репутації. Інакше – складно буде очікувати від нього позитивних результатів для України.

Окремої уваги заслуговують всі перелічені напрями. Та якщо правове регулювання й інституційна складова цивілізованого лобізму в Україні подеколи стають предметом наукового пошуку, то репутаційна складова все ще чекає своїх дослідників.

#### Список використаної літератури:

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. Яровой Т. С. Лобізм: визначення поняття в рамках теоретико-дискусійного поля та нормотворчого процесу. *Публічне Урядування*. Київ. 2018. С. 276–285.
3. Мареніченко В. В., Сичова М. О., Гаркавий В. В. Механізми лобізму в системі державного управління. *Публічне управління та митне адміністрування*, № 1 (18), 2018. С. 88-92.
4. Сергєєв В. Лобізм в Україні: можливості неурядових організацій. *Політичний менеджмент*. № 3. 2007. С. 88-95.
5. 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>
6. Немчинов І. Лобіювання як форма діалогу з владою. *Контекст*. 2002. № 2. С. 9–12.
7. 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](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60052)
8. 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](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60191)
9. 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](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60052)

10. 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](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68128)
11. 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](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68275)
12. 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. Телькінена, Т.С. Яровой]. Київ: «Видавництво Людмила». 2019. 104 с.
13. Ровний В.В. Правове регулювання лобіювання як інструмент національної безпеки в умовах гібридної війни // Правове регулювання лобіювання в Україні: проблеми та перспективи: матеріали круглого столу (м. Київ, 24 квітня 2019 р.) / [ред. кол.: І.М. Мищак, Т.Е. Телькінена, Т.С. Яровой]. Київ: «Видавництво Людмила». 2019. С. 54–58.
14. Яровой Т. С. Концептуальні засади лобіювання як інструмент реалізації цілей державної безпеки // *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. № 2. С. 99–104.
15. Єгорова А. Регулювання лобізму: чи на часі та як відрізнити адвокацію? Опитування експертів. *Центр політико-правових реформ*. 07.05.2020. URL : <https://pravo.org.ua/regulyuvannya-lobizmu-chy-na-chasi-ta-yak-vidriznyty-advokatsiyu-opytuvannya-ekspertiv/>
16. Пархоменко-Кучевіл О. І. Нормативно-правове регулювання лобізму як основи запобігання та протидії корупції. 2022. URL: <http://ephseir.phdpu.edu.ua:8081/xmlui/handle/89898989/6350>

### Yarovoі T. S., Bondarenko O. H. Problems of forming mechanisms for civilized regulation of lobbying in public authorities of Ukraine

*The article is devoted to the analysis of the problems of forming the mechanisms of civilized regulation of lobbying in the state authorities of Ukraine in today's realities. The generalization of the approaches of a number of domestic authors allows us to recognize the relevance of the problem of researching the civilized regulation of lobbying, which is becoming especially acute in the conditions of the war in Ukraine.*

*The research summarizes the approaches of domestic and foreign scientists to the interpretation of the nature of lobbying and lobbying, as well as civilized lobbying. It is emphasized that the most determining factor of the civility of lobbying can be considered its goals. 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 individuals and state authorities. At the same time, the limitations of the approach are substantiated, according to which only lobbying that complies with the norms of the law can be considered civilized.*

*It was found that among the existing key problems of the formation of civilized lobbying in Ukraine, three main blocks can be distinguished: legal, institutional, and reputational. Each component has its own characteristics, causes and manifestations. At the same time, most researchers focus their attention on one of them, less often on two.*

*It is emphasized that the legal component of the problem is caused by the lack of proper legal regulation of lobbying in Ukraine. Lawmakers have been debating the text of the profile law for decades, but have not succeeded. Numerous attempts to bring to a vote the draft law on the regulation of lobbying are stopped, mostly, even before it is put on the agenda. The same draft laws that are being considered by people's elected representatives have systemic flaws that make their adoption meaningless. The institutional component, due to the lack of a clear representation of the subject composition of the regulation of lobbying in Ukraine, in the case of the formation of an appropriate mechanism for its legal regulation.*

*The issue of improving the reputational component of civilized lobbying and the mechanism of its regulation deserves further attention of researchers.*

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