УДК 328.124(477)

Піонтковська А.К.,
аспірант, кафедри державного управління Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ЛОБІЗМ: УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Анотація. У статті висвітлюються особливості практики політичного лобізму в Україні, а саме: наявність абсолютно нехарактерного для інших країн процесу «завоювання» політичних партій національним бізнесом; проводиться розмежування між тіньовим лобізмом та корупцією. І з цією метою ми вказуємо на особливості національного законодавчого регулювання лобіювання, які полягають в інтенсифікації лобізму на всіх рівнях. А оскільки процес лобіювання має впроваджуватися на законодавчому рівні, то автор звертає увагу на розробки проектів, в тому числі на впровадження законопроектів: «Про вплив громадськості на прийняття нормативно правових актів» («Про лобіювання») в Мін'юсті України; «Про лобіювання в Україні»; «Про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських) груп у Верховній Раді України»; «Про діяльність лобістів у Верховній Раді України»; «Про регулювання лобістської діяльності в органах державної влади».

Ключові слова: лобізм, лобіювання, лобі, «джиар» (Government Relations), тіньовий лобізм, публічний лобізм, корупція, політичний шантаж, протекціоналіз,пряме лобіювання, кабінетне лобіювання, коридорний лобізм.

Пионтковская А.К.,
аспирант, кафедры государственного управления Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко

ЛОББИЗМ: УКРАИНСКИЕ РЕАЛИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Аннотация. В статье освещаются особенности практики политического лоббизма в Украине, а именно: наличие абсолютно характерного для других стран процесса «завоевания» политических партий национальным бизнесом; проводится разграничение между теневым лоббизмом и коррупцией. И с этой целью мы указываем на особенности национального законодательного регулирования лоббирования, которые заключаются в интенсификации лоббизма на всех уровнях. А поскольку процесс лоббирования должна внедряться на законодательном уровне, то автор обращает внимание на разработки проектов, в том числе на внедрение законопроектов: «О влиянии общественности на принятие нормативно-правовых актов» («О лоббировании») в Минюсте Украины; «О лоббировании в Украине»; «О правовом статусе групп, объединенных общими интересами (лоббистских) групп в Верховной Раде Украины»; «О деятельности лоббистов в Верховной Раде Украины»; «О регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти».

Ключевые слова: лоббизм, лоббирование, лбу, «джиар» (Government Relations), теневой лоббизм, публичный лоббизм, коррупция, политический шантаж, протекционализ, прямое лоббирование, кабинетное лоббирование, коридорный лоббизм.

Piontkovska A.K.
graduate student, Department of Public Administration, Kyiv National University Taras Shevchenko

LOBBYING: UKRAINIAN REALITIES AND PERSPECTIVE

Summary. The article deals the features of the practice of political lobbying in Ukraine, presence of a completely uncharacteristic for other countries the process of "conquest" of political parties national business, makes a distinction between shadow lobbyism and corruption. For this

purpose we point out features of national legal regulation of lobbying, which are to intensify lobbying at all levels. As the process of lobbying should be implemented by law, the author draws attention to the development of projects, including the implementation of legislation: "On public influence on decision-regulations" ("On advocacy") in the Ministry of Justice of Ukraine; "On Lobbying in Ukraine"; "On the legal status of groups with common interests (lobbying) groups in the Parliament of Ukraine"; "On the activities of lobbyists in the Verkhovna Rada of Ukraine"; "On the regulation of lobbying activities in the government."

Today in Ukraine, as in any country in transition, riveted attention primarily to the executive, and has the second - to the legislature. This contributes to the dominance of decisions taken by the executive; prevalence laws "mediocre performance", a high proportion of acts, directly regulating the activity of a business.

Lobbying plays an important role in the mechanism of democracy. However, the specific lobbying influence is its potential opacity: and ruler, and lobbyist tempted to arrange an agreement with the most acceptable result - and taking into account the requirements of the law or public zvazhannya position may require additional charges.

Author draws attention to the shortcomings of current legislation and concludes that on the one hand, lobbying promotes "recovery" of society through constant interaction between the state and civil society and a certain harmonization of their interests, on the other hand, it can lead to a criminal state, defending interests in violation of the stability of society.

Postgraduate thinks that the negative effects of lobbying can be reduced by legal regulation of this activity. After all, as long as it is done, lobbying is closely intertwined with corruption.

In view of the analysis and comparison of all forms of real attempts to regulate lobbying and legal way you can suggest a concept of a bill that would regulate the activities of lobbyists in Ukraine.

Keywords: lobbying, lobbying, lobby, «GR» (Government Relations), informal lobbying, public lobbying, corruption, political blackmail, protektsionaliz, direct lobbying, lobbying desk, bellhop lobbying.

Постановка проблеми. Україна перебуває на рубежі глибоких політико-правових перетворень, пов’язаних з прийняттям серйозних управлінських рішень і реформами. Поняття лобізму не є новим у світі. Однак, в Україні явище лобізму у державному управлінні є не достатньо зрозумілим і не до кінця вивченим та потребує подальшого дослідження. В Україні відсутнє законодавче регулювання лобізму, погано налагоджений діалог між державою і суспільством.

Актуальність дослідження лобізму визначається необхідністю вивчення розвитку сучасного стану лобізму в Україні та його перспективи. Лобізм є невід'ємним фактором політичного життя кожної країни, хоча методи і прояви його можуть суттєво різнитися, невід'ємним елементом політичного механізму розвинутої держави, системою і практикою реалізації інтересів різних груп громадян шляхом організованого впливу на законодавчу і адміністративну діяльність державних органів.

Лобізм у його позитивному сенсі постає життєво необхідним інститутом демократичного процесу, бо є системою організаційного оформлення представництва різноманітних групових інтересів, формою законного впливу груп тиску на прийняття управлінських рішень державних органів із метою

задоволення інтересів певних соціальних структур (організацій, територіальних асоціацій, верств суспільства тощо). Лобізм у його негативному сенсі сприймається, як вид корупції. Відсутність законодавчого врегулювання та груп, що здійснюють лобістську діяльність затримує демократизацію українського суспільства.

Входження України в світове товариство,як незалежної держави, розкрило цілий спектр «зон впливу» на вітчизняну політику, яка значним чином була неготова до викликів глобальних політичних процесів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ступінь наукової розробленості даної проблеми в Україні не є достатнім та систематичним. В Україні тему лобізму висвітлюють Ю.Зущик, А. Коваленка, А.Любимова, В. Нестерович, М. Недюха, М. Обушний, В. Роговець, В.Федоренко. Окремо слід виділити праці українського правознавця В. Нестеровича, який перший підготував до друку першу в Україні монографію, присвячену проблемам теорії та практики лобіювання.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У науці державного управління до цього часу не проводилися комплексні дослідження, присвячені проблемі лобізму в Україні. У роботах зазначених дослідників, більшість з яких є правознавцями, недостатньо розкриваються державно-управлінські аспекти здійснення лобізму в Україні. Ступінь наукової розробленості теми лобізму в нашій країні є, таким чином, недостатнім, що проявляється, зокрема, і у складностях при спробах визначити механізми регулювання лобізму в Україні. Це пов’язано також і з відносно недавнім закріпленням терміну "лобізму" у вітчизняній політичній науці.

Мета дослідження – дослідити сутність процесу лобіювання і його перспективи в Україні.

Виклад основного матеріалу. В сучасній науковій літературі присутнє і визначення лобізму в суто бізнесовому аспекті, як вплив бізнесу на законодавчі органи влади. Таким чином, лобіювання здійснюється у власних економічних інтересах, або в бізнес інтересах клієнта. Взаємовідносини бізнесу і влади є одним із найактуальніших явищ лобізму. Побудова системи взаємодії бізнесу з державними органами здійснюється через інструменти PR і GR (Government Relations). Однак, на сьогодні відсутній єдиний підхід в визначенні тотожності понять «лобі» - «джиар».

Однак, згадані тенденції в українських реаліях мають свої особливості, що і буде предметом подальшого аналізу.

Основою всієї демократичної системи є гарантія з боку правової держави своїм громадянам рівного і вільного права на участь у прийнятті рішень. З цієї точки зору кожний громадян повинен мати реальну можливість брати участь у політичному процесі: від пасивного споглядання до високої політичної та економічної активності. Будь-яке державне рішення фактично може як зачепити інтереси окремих громадян, різних прошарків населення, так і

регулювати окремі види діяльності. У зв'язку з цим об'єктивно виникає певна зацікавленість суб'єктів політичних відносин у прийнятті конкретних рішень, які відповідали б їх інтересам, і як наслідок - тиск на структури влади, посадових осіб, засоби масової інформації для досягнення бажаного результату. Тобто виникає і формується політико-правовий інститут лобізму [8].

В Україні станом на сьогоднішній день відсутнє безпосереднє законодавче регулювання лобістської діяльності. Однак, наявна певна законодавча база яка формує достатньо широке поле для лобіювання. Так, наприклад, певний механізм лобізму розробляється в Законі України «Про звернення громадян», і Законі України «Про статус народного депутата України». У Конституції України наявна низка статей, якими створюються умови для реалізації цього права. зокрема, конституційні норми визначають єдиним джерелом влади в Україні народ, який здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5). В Конституції визначено вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії як право кожного громадянина (ст. 69), гарантовано відкритий доступ до засідань Верховної Ради України (окрім випадків передбачених законом) (ст. 84). Окрім того, Конституція України гарантує кожному право на свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань (ч. 1 ст. 34), вільне користування інформацією (ч. 2 ст. 34), на свободу об’єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних. економічних, соціальних, культурних та інших інтересів (ст. 36) і інші [1].

В Україні є також відповідні законодавчі напрацювання у галузі лобіювання, серед них: Проект Закону України «Про лобіювання в Україні» від 13 квітня 1999 р. № 3188, внесений до Верховної Ради України народним депутатом І Шаровим [2]; Проект Закону України «Про правовий статус груп, об’єднаних спільними інтересами (лобістських) груп у Верховній Раді України» від 3 листопада 1999 р № 3188-1, внесений до Верховної Ради України народним депутатом України Ю. Сахном [4]; Проект Закону України «Про діяльність лобістів у Верховній Раді України» від 9 листопада 2003 р., 3 8429, внесений до Верховної Ради України народним депутатом України І. Гринівим; Проект Закону України «Про регулювання лобістської діяльності в органах державної влади» (не внесений до Верховної Ради України, оприлюднений серед загалу 25 вересня 2003 р. А. Ткачуком через мережу Інтернет) та інші (посилання на «Проблеми легітимізації Інституту лобіювання в Україні та шляхи їх розв’язання) [8].

У січні 2014 року під час революційних подій на Майдані, ініціативною групою громадських активістів, експертів та журналістів виникла ідея створення РПР (Реанімаційного Пакету Реформ) з метою пришвидшення реформування країни. Цей пакет дозволяє здійснити децентралізацію влади і

таким чином розширює вплив громадськості на формування вітчизняного законодавства [9].

Безумовно, ці законопроекти містять чимало дискусійних та спірних положень і вимагають значного доопрацювання та вдосконалення.

В Україні можна розрізнити два найпоширеніші види лобізму – **тіньовий** та **публічний**. В першому випадку відбувається приховуваний контакт зацікавленої сторони з особою, яка приймає важливі рішення. В результаті з'являються законодавчі документи чи рішення, здатні забезпечити вигоду окремій людині чи певній групі замовників. Публічний лобізм відмінний тим, що він представляє інтереси цілих галузей і сфер економічної діяльності. Він – загальнонаціональний за своєю природою.

Це ще не є справжній, цивілізований лобізм у тому вигляді, у якому він існує в розвинутих країнах світу, де лобізм став чи не найважливішим елементом узгодження інтересів у суспільстві, інструментом зворотного зв'язку між державою і суб'єктами економічної діяльності.

Щоб прийти до такої стабільності, потрібно, по-перше, дати лобізмові законодавчу базу, а по-друге, поставити лобістську діяльність на професійну основу. Хоча, потрібно бути готовими до того, що поява „легального" лобізму не одразу призведе до автоматичного зникнення його „тіньових" і відверто кримінальних форм [8].

Однією з основних причин розквіту в сучасній Україні „тіньового" лобізму є специфіка сформованого політичного режиму. Серед його рис – відсутність чіткого розуміння цілей державної політики. В умовах, коли немає осмисленої і цілеспрямованої волі, окремі частини державного механізму залишаються якби залишені самі на себе і стають легкою здобиччю найбільш могутніх груп тиску, приміром, тих же самих олігархів. Цю ситуацію багато хто називає „приватизацією держави". Окрім того слабка і неефективна держава не зацікавлена в об'єктивній інформації про стан справ в економіці. Відмова від „економічного барометра" провокує лобістів на відхід у „тінь" і створює грунт, сприятливий для корупції. Засоби урегулювання лобізму мають йти поряд з впровадженням у життя всіх атрибутів демократичної держави. [7].

Значною проблемою в переході до цивілізованого лобіювання в Україні є боротьба із корупційними схемами відстоювання інтересів. Багато справ, які за змістом були корупційними, але не мали відповідних інтерпретацій у законах, були призупинені "за відсутністю складу злочину". Тобто, майже весь "тіньовий" лобізм в Україні начебто за змістом є корупцією, а "складу злочину", як правило немає. Однак, тіньовий лобізм і корупція не є тотожними поняттями.

У відмінностях "тіньового" лобізму та корупції першочергове значення має не те, що отримує у обмін на прийняття рішення чиновник або політик, і навіть не юридична оцінка цих дій, а саме засоби, за допомогою яких просуваються інтереси. Якщо корупційне діяння не передбачає "тіньового" ініціювання змін у

законодавстві, то "тіньовий" лобізм тому й відрізняється від корупції, що він досягається шляхом прийняття нормативних актів. Нормами закону він використовує як інструмент досягнення своїх цілей, наприклад, невиправданих пільг. Така точка зору методологічно дуже важлива, бо дає можливість для постановки завдання – демократизації лобізму. Між „тіньовим” лобізмом та корупцією неможливо поставити знак абсолютної рівності.

Також у практиці просування інтересів відомі такі форми взаємодії бізнесу та політики, як „ідеологічна аргументація” прийняття рішень та „обмін послугами”. Перша досить поширена у парламенті України і зводиться до прийняття законопроектів стосовно функціонування цілих галузей економіки чи прийняття пільг для соціальних груп під ідеологічною аргументацією, наприклад, „захисту інтересів національного товаровиробника” чи „трудових колективів у процесі приватизації” тощо.

Протягують подібні рішення, як правило, ідеологічно налаштовані партії, депутатські групи чи фракції, які майже не пов’язані з промисловістю або підприємництвом. Головною метою такого, умовно кажучи, „лобіювання” є напрацювання політичного „капіталу”, іміджу. Посадовці з органів виконавчої влади також можуть підтримувати такі рішення, керуючись політичними мотивами. Тому, з огляду на відмінність мотивів, таке просування рішень відрізняється від класичних форм лобіювання.

Також і „обмін послугами” назвати лобіюванням не можна. Наприклад, коли у 1998 р. під час виборів спікера парламенту деякі фракції домовилися між собою щодо обрання головою ВР Олександра Ткаченка у обмін на отримання портфелів голів ключових комітетів, сторони просто домовились між собою щодо обміну політичними послугами і тому загалом цей процес відрізняється як за своїм змістом (обмінюються завше політичні вигоди), так і за формою (процес переговорів політиків щодо обміну послугами суттєво відрізняються від ключового процесу лобіювання) [7].

Не варто розуміти під лобіюванням **політичний шантаж** або ж будь-які різновиди тиску (політичного, соціального чи економічного). Різниця тут дуже суттєва: лобіювання завжди характеризується добровільністю взаємодії та переконливим характером впливу. Навпаки, політичний шантаж та всі форми тиску ґрунтуються на загрозі застосування неадекватних, часто силових заходів у випадку невиконання структурами влади вимог „лобістів”. Прикладів такого „лобіювання” у постсоціалістичній Україні більш ніж досить. Так, лобіюванням можна назвати тиск шахтарів на уряд з метою вибивання зарплати, тиск донецьких груп впливу на центральні органи виконавчої влади з метою дотування вугільної галузі, зміна політики формування бюджетів „згори донизу” тощо. Проте зазначимо, що у деяких випадках групи впливу підприємців змушені вдаватися до засобів тиску на уряд чи парламент. Прикладом можу бути досить ефективне пікетування Верховної Ради та уряду активістами асоціації, координаційної ради підприємців фізичних осіб та інших

організацій з метою ліквідації касових апаратів та встановлення фіксованого податку для торговців на ринках.

У відмінностях цих явищ головним є не стільки зміст скільки способи, механізми прийняття рішень. Залежно від характеру інтересів, котрі „протягуються", можна виділити політичне, соціальне, економічне, фінансове, правове та інші види лобіювання. А ось сам процес лобіювання є досить складним, своєрідним та відмінним від тих різноманітних форм і механізмів просування інтересів, які наразі практикуються в Україні.

Однією із поширених форм просування інтересів є протекціонізм. **Протекціонізм** (від латинського – захист) – загалом державна політика захисту національної економіки від іноземної торговельно-економічної експансії. Протекцією можна назвати й сприяння реалізації інтересів окремих компаній, підприємств чи їх груп, або ж цілої галузі. Процеси лобіювання та протегування – це нібито дві сторони однієї медалі, нерозривні фази одного процесу прийняття рішення. Лобіювання можна розглядати як запит зацікавленої сторони на реалізацію її інтересів, а протегування – як відповідь на цей запит. Проте, якщо суб'єктом лобіювання часто є група впливу або ж безпосередньо підприємці, то суб'єкт протегування – особи чи група осіб (чиновники чи парламентарі), які безпосередньо приймають рішення. Власне, професійні лобісти у цьому процесу „запиту – відповіді" виступають посередниками, необхідною допоміжною ланкою загального процесу прийняття рішення.

У широкому сенсі лобізм є соціальним явищем і тому його існування, а також особливості функціонування залежать від соціальних, економічних та політичних умов, що складалися в суспільстві. Лобізм, як повноцінний інститут з'являється лише за наявності таких передумов: 1) існування великикого різноманіття інтересів у суспільстві, яке виникає внаслідок його соціальної диференціації та „спеціалізації"; 2) розширення доступу до влади, важелів прийняття економічних та політичних рішень. Окрім того, лобізм у сучасному його розумінні був би неможливий без розвинених інститутів демократії, дії у суспільстві принципів політичного плюралізму, гласності, конкуренції та рівності можливостей. Лобізм є актуальним у зв'язку з тим, що влада об'єктивно не в змозі задовольнити своєчасно та у повному обсязі всі інтереси відразу і виникає проблема черговості, пріоритету їх здійснення.

З огляду на виключну значущість для існування лобізму вищезгаданих передумов (а зрештою, того чи іншого типу суспільного ладу), можна виокремити три типи лобістської діяльності: „**тіньовий**" („закритий"); **демократичний** („відкритий"); **інституалізований** (законодавчо-регульований) лобізм. „Тіньовий" та демократичний типи лобізму постають як протилежні за своїм змістом і за значенням для розвитку конкурентної, ринкової економіки. Перший характеризується прямими особистими, а головне – (негласними і непрозорими) контактами зацікавленої сторони з особою, яка приймає рішення, у результаті чого виникає акт протягування: постановки,

указу, закону, котрі є підставою для пільг, дотацій, субсидій, вигідних для одного або групи підприємств умов їх діяльності. [7].

Демократичний лобізм є проявом цивілізованого лобіювання. Цивілізований лобізм вигідно відрізняється від „тіньового” тим, що просуває не просто інтереси окремих підприємств, але й коригує загальні „правила гри” для цілих галузей та сфер економічної діяльності. Тому він просуває ще й загальнонаціональні інтереси та є більш ефективним, важливішим для економіки країни, ніж „тіньовий” лобізм. Спрямованість лобіювання на визначення або коригування загальних „правил гри” є тим основним критерієм, за допомогою якого можна оцінювати лобіювання як демократичне та відрізняти його від „тіньового”. Акцент тут треба робити саме на загальності лобійованого закону, а не на тому, що це має бути просто закон. Тобто, він повинен легалізувати саме „правила гри”, як визначають умови розвитку цілих секторів економіки або сегментів ринку, а не стосуватися функціонування окремих підприємств. У такому випадку основна вимога конкуренції (і один з принципів демократії) – рівність можливостей – буде виконуватися. Крім даного загального критерію цивілізованості лобіювання, можна виокремити ще такі: опосередкованість лобіювання лобістськими структурами, гласність, прозорість і контроль за лобістською діяльністю, конкурентність лобістських груп.

Форми і методи лобістської діяльності в Україні є достатньо різноманітними. Вони присутні у Верховній Раді України, Адміністрації Президента України, Кабінеті Міністрів України, у міністерствах та інших органах влади.

Сьогодні в Україні, як і в будь-якій країні перехідного періоду, увага прикована насамперед до виконавчої, а уже у другу - до законодавчої влади. Цьому сприяє домінування рішень, що приймаються виконавчою владою; переважання законів „посередньої дії"; висока питома вага правових актів, прямо регулюючих діяльність конкретних підприємств.

Український варіант лобізму має дуже специфічну форму. У нас, наприклад, є наявний абсолютно нехарактерний для інших країн процес „**завоювання**" політичних партій національним бізнесом. В цьому можна побачити хоч і не цілком західну, але єдино можливу форму захисту бізнесу в умовах становлення країни. Звідси, мабуть, і нова українська приказка - „головне не право на власність, а уміння її відстоювати" [12].

В Україні функціонують як прямі, так і непрямі способи (форми), які можна класифікувати за ступенем взаємодії лобістських структур та об'єктів лобізму.

Найбільш рентабельним було і залишається в Україні **кабінетне лобіювання**. Слово "кабінетне" є похідним від скорочення "Кабмін". Постанова Кабінету Міністрів України є більш ефективним засобом, ніж закон. Вона вступає в силу з моменту підписання і не проходить трьох читань у Верховній Раді України. Вартість такого документу для замовника значно нижча. Вона

дозволяє уникнути зайвої публічності процесу, що за сьогоднішніх умов у певних випадках є дуже важливим.

Щодо лобіювання у виконавчій владі, то і воно має свої особливості. Групи тиску не лише впливають на виникнення та умови функціонування органів державного управління й способи ухвалення рішень, а й саму еволюцію державних структур. Лобіювання тут не обмежується прагненням схилити на свій бік громадську думку та погляди членів законодавчих органів і політичних діячів. Значна активність спрямовується на висунення лояльних для певних груп тиску осіб на керівні посади.

Основним методом лобіювання у Кабінеті Міністрів України є "**коридорний лобізм**", суть якого полягає, насамперед, в проштовхуванні потрібного та відмови від прийняття непотрібного рішення. В апаратній ієрархії офіційні посади і реальна ступінь впливу на процес прийняття рішень не співпадають. Саме тому за розташуванням сил на ключових посадах та ступенем їх впливу на керівництво, включаючи навіть осіб, які не входять до офіційної номенклатури, уважно слідкують учасники процесу лобіювання [7].

Треба враховувати і той факт, що лобістські можливості різних груп інтересів далеко не однакові. Як відомо, імовірність реалізації інтересів тих або інших груп залежить від комплексу можливостей, якими ця група і члени групи володіють. У число найбільш істотних можливостей входять: близькість до особи або організації, що ухвалює рішення; наявність коштів, достатніх для всього комплексу дій, що забезпечують реалізацію інтересу; можливість впливу на засоби масової інформації. Оцінюючи всі можливості фахівці зазначають, що лобістський потенціал організацій прямо пропорційний економічному значенню галузі або господарської одиниці, яку вони представляють.

Традиційно найбільш сильними в Україні вважаються металургійне, вугільне, аграрне лобі. Не менш могутні - алкогольне, тютюнове, цукрове і рекламне. Іншими словами, де гроші - там і лобісти, хто платить - той замовляє музику. Експерти не беруться коментувати, що стоїть за ініціативою посилення галузевого лобі, однак зазначають, що передумови для переходу від корпоративного до галузевого протекціонізму існують. Зокрема, економісти стверджують, що укрупнення корпорацій і зростання самосвідомості у бізнесменів і законодавців вже наближаються до того рівня, коли простіше і дешевше лобіювати проблеми галузі, ніж кожної корпорації і бізнес-структури нарізно. Та все ж для переходу від корпоративного до галузевого лобі чи не головним чинником є стабільна політична влада і її спадкоємність, чого у нас чекати не доводиться. Коли ж галузеве лобі в Україні ще мало розвинене, то регіональне помітно неозброєним оком. Про посилення ролі регіонів в політиці держави говорять всі, маючи при цьому на увазі дніпропетровську та донецьку групи впливу.

Те, що лобізм існує і став вагомою складовою українських реалій зрозуміло всім. Особливість сьогоднішнього періоду формування лобізму в Україні полягає в інтенсифікації лобістської діяльності на всіх рівнях.

Сьогодні ж, як зазначалось вище, в Україні діяльність вітчизняних лобістів не регламентується ніякими законодавчими актами. Для детальної розробки правових актів про лобіювання потрібен тривалий час і пряме втручання держави. Таке втручання полягає у створенні нормативної бази для лобізму і певних органів взаємодії влади з бізнесом (суспільні і експертні ради, комітети з асоційованими членами від бізнесу тощо). Крім того має бути прийнята низка законів, регулюючих і обмежуючих лобістські впливи. Це закон про державну службу, законодавчі акти, що регулюють фінансування виборчих компаній, володіння і використання засобів масової інформації і багато інших. Лише на цій основі можливо прийняття закону про лобізм. [8].Тому на початковому етапі найправильніше буде взяти за основу цієї реформи в Україні законодавчий досвід країн з розвиненим інститутом лобізму.

Таким чином, лобізм займає важливе місце в механізмі демократії. Однак специфікою лобістського впливу є його потенційна непрозорість: і у можновладця, і у лобіста виникає спокуса облаштувати домовленість із максимально прийнятним результатом - а врахування вимог закону чи зважання на позицію громадськості можуть вимагати додаткових витрат. Тому настільки межа між лобізмом як прийнятним механізмом для демократії, і корупцією як злочинним зловживанням своїм владним становищем задля особистої вигоди є досить тонкою. І тому, відповідно, нагальною є потреба законодавчого регулювання лобізму, надання йому контрольованого з боку суспільства та держави спрямування.

Однією із форм лобізму в Україні є **прямий одноосібний (індивідуальний) лобізм,** який ґрунтується на особистих зв’язках підприємців з чиновниками і на сьогодні є дуже поширеним. Його собі можуть дозволити лише найпотужніші підприємства чи компанії, він цілком належить до "тіньового" типу лобіювання і здійснюється, як правило, в структурах виконавчої влади. До іншої форми "тіньового" лобіювання можна віднести клановий лобізм – просування інтересів підприємств чи компаній, які належать кланам (бізнес-політичним групам) [8]. Такий лобізм є дуже ефективним, бо спирається на "авторитет" і можливості групи бізнесменів та банкірів – БПГ, які діють дуже згуртовано і володіють значними фінансовими ресурсами, заангажованими партіями і ЗМІ, а також потужними особистими зв’язками серед істеблішменту. Дуже характерно, що таке лобіювання, на відміну від "одноосібного", може здійснюватися й начебто публічно, за допомогою підключення партій, фракцій, ЗМІ, проте істинні цілі публічних аргументів, як правило, приховуються. Головна мета кланового лобіювання майже завжди – отримання привілейованого становища для одного чи невеликої групи "споріднених" підприємств. До особливої форми лобізму в Україні можна

віднести багатовекторне лобіювання – лобістська діяльність, яка відбувається за допомогою всіх можливих засобів і по всіх можливих напрямах впливу. При цьому використовуються: міждержавні структури, лобістські структури (асоціації, спілки тощо), парламентські лобістські групи (фракції, неструктуровані групи чи окремі депутати), державні комітети чи комітети при урядові, окремі міністерства, посадові особи в уряді, держкомітетах, помічники, радники при прем'єр-міністрові, Президентові тощо. Застосування багатовекторного лобіювання зумовлюється фінансовими можливостями зацікавленої сторони та особистими і політичними зв'язками – лобіюють по всіх можливих напрямах, як правило, надпотужні компанії чи група компаній. Саме тому багатовекторне лобіювання повинне привертати до себе особливу увагу і стати першочерговим об'єктом демократизації.

До досить типових для України форм "тіньового" лобіювання можна віднести й само **протегування**. Його механізм ґрунтується на можливості певної держструктури, відомства приймати безпосередню участь в економічній діяльності, наприклад, засновувати підприємства чи дотувати вже існуючі. В останньому випадку відомство поєднує аж три функції: воно займається економічною діяльністю, протегує "своїм" підприємствам та у крайньому разі лобіює прийняття сприятливих нормативних актів. З огляду на пряму зацікавленість відомства у лобіюванні, така форма лобізму і називається само протегуванням. Серед основних форм лобізму можна назвати й парламентський лобізм. Він не завжди відбувається публічно та колегіально, тому варто розмежовувати "тіньовий" парламентський лобізм, який розпадається на різновиди і "відкритий", що ґрунтується на публічній аргументації та колегіальності прийняття рішень.

Демократичними методами лобіювання є: персональні контакти з представниками органів влади; участь у засіданнях комітетів і комісій ВР, уряду, міністерств, робота в експертних групах з підготовки проектів документів парламенту і уряду; з'їзди, конгреси, наради підприємців за участю представників органів влади; громадські слухання законопроектів, які проводяться спільно з представниками об'єднань підприємців з членами комітетів ВР та представниками уряду, Адміністрації Президента та інших державних структур; вплив через громадську думку та ЗМІ; доповіді, послання підприємців органам влади, колективні зустрічі з вищими керівниками держави.

Лобіювання передбачає не лише просування інтересів, але й їх захист і тому, відповідно – не лише ініціювання законопроектів, а й блокування останніх. Тому виокремимо наступні фази лобіювання, які за змістом враховують цю обставину: донесення інтересів та вимог, агрегація і формулювання інтересів та експертна робота з оцінки законопроектів, вплив на процес прийняття рішень, контроль за виконанням пролобійованих рішень. Політична опозиція в Верховній Раді це теж одна з форм політичного лобіювання.

Висновки. Отже, особливість сьогоднішнього періоду формування лобізму в Україні полягає в інтенсифікації лобістської діяльності на всіх рівнях. Але, на жаль, лобізм в Україні з огляду на низку об'єктивних і суб'єктивних причин показав себе з негативної сторони. Однак очевидно, що без урахування цього феномена побудувати демократичну державу і громадянське суспільство в Україні буде неможливо. Виразом негативного лобіювання можуть виступати незаконний тиск на представників влади, хабарництво, корупція, за допомогою яких приймаються управлінські рішення в інтересах певних груп осіб. Термін "лобізм" тут є синонімом поняттям "блат", "протекціонізм", "підкуп" або покупки голосів у корисливих чи вузько партійних інтересах на шкоду інтересам іншим, насамперед суспільним. Зрозуміло, це лише одна сторона медалі, що показує не тільки силу і позитивні можливості різних соціальних структур, але й уразливі, слабкі "місця" влади.

Тобто, з одного боку, лобізм сприяє „оздоровленню" суспільства за рахунок постійної взаємодії держави і громадянського суспільства і певного узгодження їхніх інтересів, а з іншого боку, він може призвести до формування кримінальної держави, що відстоює вузькогрупові інтереси, порушуючи при цьому стабільність у суспільстві.

Якоюсь мірою, негативні наслідки лобізму можна зменшити шляхом правової регламентації цієї діяльності. Адже до тих пір, поки це не буде зроблено, лобізм буде тісно переплітатися із корупцією.

З огляду на зроблені аналізи і порівняння всіх реальних форм і спроб регулювати лобіювання правовим способом можна припустити певну концепцію законопроекту, який би регулював діяльність лобістів в Україні.

Отже, варто визначити ключових суб’єктів лобістської діяльності, а саме лобіста та клієнта. Особу лобіста варто визначити фізичну, зареєстровану у Верховній Раді України в порядку передбаченому згідно даного закону. Обов’язковим моментом для лобіста має бути його громадянство, і на нашу думку, це має бути лише громадянин України. Лобіст може діяти як на платній, так і на безоплатній основі від імені клієнта, який в свою чергу має бути юридичною особою. Методи і способи діяльності лобіста мають обов’язково не виходити за межі законодавства України. Мета дій лобіста – здійснення впливу на народного депутата України методами і способами, не забороненими даним законом та законодавством України з метою реалізації народним депутатом наданих йому законами та іншими нормативно-правовими актами України повноважень прийняття рішення, яке входить в коло інтересів клієнта, що характеризується як лобістська діяльність.

Щодо методів і способів лобістської діяльності, то варто визначити лише обмеження, а не перечислять всі можливі способи. Отже, лобіст не може здійснювати лобістську діяльність, спрямовану на обмеження або скасування прав і свобод людини та громадянина, ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності України, зміну державного ладу шляхом насильства,

пропаганду війни. До заборонених методів лобіювання має входити та діяльність, яка підпадає під визначення корупційних дій, а також потрібно чітко визначити, яку максимальну суму може потратити лобіст на проведення своєї кожної окремої кампанії впливу і тиску на депутата.

Способи лобіювання мають безпосередньо залежати від прав лобістів. Пропонується надати лобістам право на отримання текстів законопроектів, експертно-аналітичних матеріалів, матеріалів парламентських слухань та слухань у комітетах, на розповсюдження в межах Верховної ради України та у структурних підрозділах аналітичних матеріалів з питань, вирішення яких входить у компетенцію Верховної ради України. Лобісту також має бути надане право на зустріч із народними депутатами України, але процедура цих зустрічей має бути чітко підзвітна. Так наприклад, в США, лобіст має чітко зазначити суму, яку було потрачено під час зустрічі і вона не має перевищувати ту, яка зазначена в законі. Відповідно лобісту має бути надано право перебувати у всіх приміщеннях Верховної Ради, крім сесійної зали. Також він має право перебувати на слуханнях у комітетах та має право виступу, висловлення зауважень та пропозицій перед голосуванням питання, яке входить до кола інтересів лобіста, час виступу залежить від регламенту комітету і повинен не перебільшувати половини регламентованого виступу депутата.

До обов’язків лобістів, крім дотримання Конституції України та норм законодавства України, повинні входити такі як: дотримання реєстраційних вимог, надання уповноваженим органам звітів та підзвітних документів, достовірну інформацію про свою лобістську діяльність, зберігати конфіденційність інформації, дотримуватися правил поведінки у органах влади та інші.

Перспективи подальших наукових розвідок. Подальші теоретико-методологічні дослідження феномену лобізму сприятимуть впровадженню практики лобізму в Україні з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду при формування державної політики в Україні.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р.- К.: Преса України, 1997. – 80 с.
2. Закон України "Про лобіювання в Україні" / Проект (13.04.99) внесено Народним депутатом України Шаровим І.Ф. (Текст №3188).
3. Закон України "Про об'єднання громадян" від 16 червня 1992 року // Закони України. - К., 1997. - Т.Ш. - С.298-308.
4. Закон України "Про правовий статус груп об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді України" / Проект (03.11.99) внесено Народним депутатом України Ю.Сахном (Текст №3188-1).
5. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління / Уклали: Г.Райт та ін.; Пер. В.Івашко. - К.: Основи, 1996. - 128 с.
6. Законопроект « Про вплив громадськості на прийняття нормативно- правових актів» (« Про лобіювання») [Електронний ресурс]– Режим доступу: http://www.minjust.gov.ua/0/24398

7. Нестерович В. Конституційно-правові засади інституту лобіювання: зарубіжний досвід та перспективи для України: монографія/ В. Ф. Нестерович// МВС України, Луган. держ. ун-т внутріш. справ ім. Е. О. Дідоренка. – Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2010. – 752с.
8. Проблеми легітимації інституту лобіювання в Україні та шляхи розв'язання: матеріали громад. обговорення, м. Київ, 12 жовт. 2009р. / передмов. М. Оніщук ; автор. І упор. В. Федоренко, Д. Базілевич, В. Нестерович та ін. / за заг. ред. В. Федорченка. – К. : СПД Москаленко О. М., 2009.
9. Реанімаційний пакет реформ [Електронний ресурс]– Режим доступу http://platforma-reform.org/
10. Федоренко В. Інститут громадянського суспільства та інститут громадянських організацій в Україні/ В. Л. Федоренко, Я. О. Кагляк// Бюл. М-ва юстиції України.- 2009.-№4-5.-С.75-88.
11. Федоренко В. Інститут лобіювання у країнах західної демократії та перспективи його легітимації в Україні / В. Л. Федоренко, В.Ф. Нестерович // Бюл. М-ва юстиції України. – 2009.- №9.- С. 13-25.
12. Лоббизм – это деньги? // Бизнес. – 1999. – 31 мая. – С.12-14 (38).

References:

1. Constitution of Ukraine adopted at the Fifth Session of the Verkhovna Rada of Ukraine on Jun 28. K 1996 he .: Press Ukraine, 1997 - 80.
2. Law of Ukraine "On Lobbying in Ukraine" / Project (04/13/99) introduced a National Deputy of Ukraine Sharov IF (Text №3188).
3. Law of Ukraine "On Public Associations" on June 16, 1992 // laws of Ukraine. - K., 1997 - TS - S.298-308.
4. Law of Ukraine "On the legal status of groups with common interests (lobbies) in the Verkhovna Rada of Ukraine" / Project (03/11/99) introduced a National Deputy of Ukraine Yu.Sahnom (Text №3188-1).
5. English-Ukrainian dictionary of terms and concepts in public administration / concluded: H.Rayt etc. .; Per. V.Ivashko. - K .: Bases, 1996 - 128 p.
6. The draft law "On the influence public decision-regulations" ("On advocacy") [electronic resource] - Access: http://www.minjust.gov.ua/0/24398
7. Nesterovych B. Constitutional and legal principles Institute lobbying: international experience and prospects for Ukraine: monograph / VF Nesterovych // Ministry of Internal Affairs of Ukraine, Lugano. state. Univ internal. Interior them. EO Didorenko. - Lugansk: RIO LDUVS them. EO Didorenko, 2010 - 752s.
8. Problems of legitimation Institute lobbying in Ukraine and solutions materials community. discussion, m. Kyiv, Oct 12. , 2009. / Introductions. M. Onischuk; author. And focus. V. Fedorenko, D. Bazilevych, V. Nesterovych et al. / Under total. eds. B. Fedorchenko. - K SPD Moskalenko OM, 2009.
9. Intensive care reform package [electronic resource] - Access http://platforma-reform.org/
10. V. Fedorenko Civil Society and civil organizations in Ukraine / VL Fedorenko, IA Kahlyak // Bull. M-va Justice Ukraine.- 2009.-№4-5.-S.75-88.
11. V. Fedorenko Institute of lobbying in the countries of Western democracy and the prospects for its legitimation in Ukraine / VL Fedorenko, VF Nesterovych // Bull. M-va Justice of Ukraine. - 2009.- №9.- S. 13-25.
12. Lobbying - is Money? // Business. - 1999 - 31 May. - S.12-14 (38).

Рецензент: Шульга М.А., д.політ.н., професор