

УДК 328.174:35.087(477)

О. Карпенко

ПРО ДОЦІЛЬНІСТЬ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ ІНСТИТУТУ ЦИВІЛІЗОВАНОГО ЛОБІЗМУ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

Визначено правовий механізм державного регулювання взаємовідносин фінансової олігархії та органів публічної влади шляхом створення дієвої нормативно-правової бази із впровадження цивілізованого лобізму. Обґрунтовано необхідність правового забезпечення впливу представницьких груп на основі прийняття Закону України “Про регулювання лобістської діяльності”.

Ключові слова: лобізм, лобі-групи, олігархія, представницькі групи, закон про лобіювання.

Одним із головних чинників притаманних сучасному етапу державотворення є існування фінансової олігархії, яка впливає на суспільні процеси в Україні. Тлумачний словник сучасної української мови трактує олігархію як невелику групу представників великого фінансово-промислового капіталу та її панування [1]. І справді все частіше діяльність декількох десятків осіб, які позиціонують себе як бізнес-еліту та володіють основним банківським і промисловим активами країни, визначає стратегічні напрями зовнішніх та внутрішніх векторів суспільного розвитку, стан демократії, а також місце України у світовому співтоваристві.

Публічна діяльність окремих представників олігархії в Україні зумовлена їх прагненням до набуття державної влади. На сьогодні процес реалізації державної влади наскрізь пронизано зв'язками з олігархічними кланами, що сприяє функціонуванню тіншового лобізму. Такий незаконний вплив безумовно викликає негативний спротив з боку українського соціуму, що своєю чергою спричиняє тотальний контроль “великим” бізнесом інститутів громадянського суспільства.

За останній період часу в Україні фінансова олігархія повністю контролює засоби масової інформації (далі – ЗМІ), а окремі її представники маючи тісні зв'язки серед державних службовців високого рангу, впливають на прийняття державно-управлінських рішень з урахуванням своїх інтересів. Натомість інші зацікавлені суспільні групи, не мають зазначених зв'язків та доступу до приміщень органів державної влади та органів місцевого самоврядування (далі – ОДВ та ОМС). Внаслідок цього зазначені особи обмежені у донесенні своєї позиції до можновладців. Тому ухвалення значної кількості нормативно-правових актів відбувається в інтересах окремої групи громадян.

Проблематиці взаємовідносин бізнес-еліти (промислово-фінансових, фінансово-політичних груп тощо) з органами публічної влади та регулюванню лобістської діяльності присвячені праці українських і зарубіжних вчених, а саме: О. Борєва, О. Войнич, О. Гроссфельд, В. Нестеровича, О. Пасхавера, І. Рейтеровича, Ю. Сабанадзе, Л. Селезньової, О. Сушка, С. Телешуна, Ф. Шамхалова та інших. Досі не вирішеною частиною загальної проблеми є визначення правових механізмів державного регулювання впливу фінансової олігархії на владу в Україні.

Актуальність дослідження визначається відсутністю в Україні цивілізованих механізмів впливу олігархічних груп на ОДВ та ОМС, що не дозволяє встановити

хто саме впливає на процес прийняття державно-управлінських рішень та відповідно несе за це політичну відповідальність. Зокрема, відсутність нормативно-правового регулювання лобістської діяльності сприяє корупції та посадовій злочинності.

Метою статті є теоретичне обґрунтування впровадження цивілізованого лобізму в Україні та вироблення рекомендацій з удосконалення механізмів державного регулювання взаємовідносин бізнес-еліти та органів публічної влади в Україні.

Для досягнення мети було визначено такі завдання дослідження:

- обґрунтувати необхідність формування цивілізованого лобізму в Україні;
- визначити правові засади впровадження механізмів регулювання впливу бізнес-еліти на органи державного управління.

Основою ухвалення державно-управлінських рішень є процес представництва суспільних інтересів – донесення до держави тих уявлень, цінностей, проблем, які є істотними для населення. У системі представництва інтересів можна виділити два різновиди: систему політичного і функціонального представництва інтересів. Система політичного представництва інтересів характеризується публічністю і включає різні форми політичної участі населення, зокрема вибори органів влади, діяльність політичних партій і їх представників, політичне лідерство тощо. Функціональне представництво інтересів полягає у наявності системи прямих, не опосередкованих політичними виборами зв'язків між групами інтересів та органами державного управління. Лобізм є механізмом функціонального представництва інтересів, впливу на органи влади. Саме таке представництво, з огляду на тенденцію до технологізації сучасної політики, є найбільш ефективним способом представництва інтересів. Однією з визначальних складових системи представництва інтересів є лобізм, яким називають широко визнаний засіб формального і неформального впливу груп інтересів на владні структури з метою прийняття необхідних їм рішень; цілеспрямований вплив політичних і соціальних сил на законодавчі, виконавчі і державні органи влади з метою задоволення своїх інтересів [2 – 4].

У проєкті Закону України “Про регулювання лобістської діяльності в Україні” народний депутат України (“Партія регіонів”) В. Коновалюк визначає основні трактування понятійно-категоріального апарату зазначеної проблематики:

– лобіювання – законний вплив зареєстрованих та акредитованих в установленому порядку осіб (лобістів), який здійснюється на замовлення, на органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб під час розробки та прийняття (участі у прийнятті) ними нормативно-правових актів;

– лобіст – фізична або юридична особа зареєстрована у визначеному цим законом порядку, яка на замовлення здійснює законний вплив на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб під час розробки та прийняття (участі у прийнятті) ними нормативно-правових актів;

– лобістська діяльність – підприємницька діяльність із надання лобістських послуг;

– лобістський контакт – усний чи письмовий (включаючи засоби електронного зв'язку) зв'язок лобіста із посадовою або службовою особою органу державної влади та місцевого самоврядування, який здійснюється з приводу розробки та прийняття нормативно-правового акта;

– лобістські послуги – діяльність лобіста, яка включає в себе лобіювання (зокрема будь-які лобістські контакти чи спроби лобістських контактів) та інші

заходи з підготовки та планування лобіювання (зокрема проведення будь-яких досліджень, підготовка аналітичних та інших матеріалів, розробка проектів нормативно-правових актів, поширення інформації через ЗМІ та інша діяльність) [5].

На думку О. Войнич, лобізм розглядається "...як особлива система та практика реалізації інтересів окремих організацій і різноманітних груп громадськості шляхом цілеспрямованого впливу на законодавчі та виконавчі органи державної влади, як невід'ємна складова політичного процесу демократичного суспільства та специфічний вид зв'язків з громадськістю. Як політичне явище, лобізм, незалежно від ступеня й рівня своєї легітимності, заснований на прагненні представників політичних, корпоративних та суспільних інтересів забезпечити легітимну взаємодію у процесах ухвалення рішень. Взаємодія лобістів із громадянським суспільством розглядається як демократичні гарантії участі громадських об'єднань у процесах ухвалення рішень, оскільки, з погляду представництва інтересів громадськості на рівні політичних інститутів, кожний громадянин повинен мати реальну можливість захисту власних фундаментальних та соціальних прав, Концептуальні підходи до сутності лобізму характеризуються його визнанням лобізму як політичної категорії та парадигми політичного розвитку, становлення громадянського суспільства та легітимації лобіювання у державно-управлінській практиці. Такі підходи виокремлюють специфіку наукових теорій зарубіжних та вітчизняних дослідників щодо суперечливої дуалістичної природи політичного представництва інтересів, згідно з якою представницькі групи можуть бути політичним інститутом і лобі-групами як виразниками корпоративних та суспільних інтересів. Осмислення сутності лобізму в державно-управлінській науці реалізується через поглиблення уявлень щодо легітимності лобі-діяльності в контексті розвитку політичної культури як синтезу політичної свідомості і політичної поведінки влади та суспільства" [6].

Усталені традиції лобістських відносин у політикумі провідних країн світу та прозорість впливу представницьких груп визначає позитивність сприйняття західним суспільством зазначених процесів. Діаметрально протилежне відношення до лобізму спостерігається в Україні з боку пересічного українського громадянина, завдяки існуванню тут його прихованої (тіньової) форми, заснованої на незаконному тиску та корупції.

Типологія лобізму є досить різноманітною. За національно-територіальним принципом моделі лобізму розділені на англосаксонську і континентальну. Англосаксонська модель характеризується наявністю формальної процедури реєстрації груп тиску, що лобіюють в органах державної влади.

Особливістю континентальної моделі є створення спеціалізованих інститутів в органах державної влади, що виконують функцію акумуляції інтересів громадянського суспільства. Хоча лобізм виник ще у другій половині XIX ст. у Великій Британії, але був узаконений лише в середині XX ст. у США в акті "Про регулювання лобіювання" (1946 р.) [7]. На сьогодні ще у Канаді, Угорщині, Польщі та Литві законом безпосередньо унормовано лобістську діяльність (табл. 1), але у більшості інших країн Європейського Союзу (далі – ЄС), Швейцарії, Сербії та Австралії існує низка нормативних положень, що регулюють вплив представницьких груп на органи державної влади.

Таблиця 1

Перелік законів з регулювання лобізму в країнах світової спільноти

Країна	Державний орган	Рік	Подія
США	Конгрес	1946	Ухвалено Закон (Акт) “Про регулювання лобіювання” (Federal Regulation of Lobbying Act) [8]
		1995	Ухвалено Закон (Акт) “Про розкриття лобіювання” (Lobbying Disclosure Act) [9]
Канада	Парламент	1988	Ухвалено Закон (Акт) “Про реєстрацію лобістів” (Lobbyists Registration Act) [10]
		2008	Ухвалено Закон (Акт) “Про лобіювання. Правила реєстрації лобістів” (Lobbying Act Lobbyists Registration Regulations) [11]
Угорщина	Парламент	2006	Ухвалено Закон “Про лобістську діяльність” (Act on the Lobbying Activities) [12]
Польща	Парламент	2005	Ухвалено Закон “Нормування та регулювання лобіювання” (Legislative and regulatory lobbying) [13]
Литва	Парламент	2000	Ухвалено Закон “Про лобістську діяльність” (Law on Lobbying Activities) [14]

Позитивні наслідки законодавчої легалізації тіншового лобізму у зазначених країнах сформували позитивне ставлення громадян до процедур впливу на державні інституції. Зокрема, у литовському суспільстві за останні 10 років спостерігається розуміння того, що запобігання проявам тіншового лобіювання сприяє зниженню рівня корупції. У цій країні цивілізована лобістська діяльність стала звичайним явищем, так, згідно з опитуванням щотижневика “Veidas”, члени парламенту та уряду вважають, що із діючих у Литві організацій, асоціацій та підприємств на першому місці за активністю впливу є Литовська конфедерація промисловців. Також лобізмом активно займаються виробники алкоголю, тютюну, харчової промисловості та посередники у сфері продажу енергоресурсів. Далі у цей перелік потрапили Литовські асоціації пивоварів, банків, власників лісів, представників середнього та малого бізнесу, нафтові та газові компанії “Orlen Lietuva” та “Lietuvos dujos”, фармацевтичні виробники, профспілки та церква [15].

У позитивному сенсі, на думку Ю. Сабанадзе, “...лобізм це здорове, нормальне, життєво необхідне явище, що виступає як інститут демократичного процесу. Він, як система організаційного оформлення, виразу і представництва різноманітних групових інтересів, є таким же невід’ємним елементом суспільства, як і наявність в ньому цих різноманітних групових інтересів, кожен з яких наполегливо прагне привернути до себе увагу влади. Лобізм в цьому позитивному сенсі є формою законного впливу “груп тиску” на управлінські рішення державних органів з метою задоволення інтересів певних соціальних структур (організацій, територіальних утворень тощо)” [16].

Негативне ставлення у громадян України взагалі до лобізму як до процедури впливу також пов’язано з особами що його реалізують. Так, саме постаті українських олігархів, які на думку більшості населення розбагатіли за рахунок незаконного бізнесу, викликають найбільше роздратування та відкриту ненависть серед населення. Нажаль виникнення такого явища пов’язано з необізнаністю та

недостатньою вивченістю проблем взаємодії бізнес-еліти та державної влади. Адже у сучасній науці державного управління, окрім деяких наукових здобутків О. Телешуна, О. Пасхавера та І. Рейтеровича, спостерігається суттєвий брак аналітичних та прогностичних досліджень, які б розкривали проблематику впливу української бізнес-еліти (фінансової олігархії) на ОДВ та ОМС.

Питання виникнення, перетворення, функціонування, зрощення та групування так званої української бізнес-еліти достатньо вивчені зарубіжними та українськими науковцями, тому у даному дослідженні ми не будемо розглядати ці аспекти. Зазначимо лише, що у дисертаційній роботі І. Рейтеровича домінує досить суперечлива думка, що на сучасному етапі в Україні фінансово-промислові групи трансформувались у фінансово-політичні. Таке твердження ґрунтується на тому що фінансово-промислові групи позбулися "...виключно економічних рис і набули ряд нових ознак, що дозволяє класифікувати їх як фінансово-політичні (або політико-економічні групи). Для цих груп характерне поєднання політичних, економічних та адміністративних складових. При цьому контроль над певними сегментами промисловості було встановлено через систему політико-адміністративного патронажу" [17]. Натомість в Україні не використовується офіційне оформлення бізнес-еліти у фінансово-політичні групи, а таке утворення є доволі умовним. Тому ідентифікувати такі об'єднання треба за їх фактичними власниками – олігархами. Тому доцільно було б у подальших дослідженнях розглядати не взаємодію так званих "фінансово-політичних груп" з ОДВ та ОМС, а олігархів, умовне об'єднання яких можна трактувати як "фінансову олігархію".

Окрему увагу доцільно приділити процедурі взаємодії фінансової олігархії з ОДВ та ОМС, які відбуваються у законодавчій, виконавчій та силовій (рівень силових структур) площині (рис. 1) [18].



Рис. 1. Сучасна концептуальна модель взаємодії фінансової олігархії та органів публічної влади

Представлена модель відображає сучасний механізм здійснення тіньового лобізму. Для запобігання незаконного впливу на ОДВ та ОМС представників фінансової олігархії необхідно вжити комплекс радикальних політико-правових заходів щодо запровадження публічного лобізму, спрямованих на обмеження тінізації сфер суспільного життя. Погоджуємось із думкою О. Гроссфельд, що загальною методологією процесу демократизації лобізму в Україні є обмеження інтервенції бізнес-інтересів у сфері державного управління, і посилення ролі та безпосереднього впливу громадських організацій на процес формування і реалізації державної політики за допомогою прозорих технологій лобіювання. Інституціоналізація лобізму за допомогою встановлення, закріплення і регулювання певних норм, правил, статусів і ролей дозволить трансформувати тіньову лобістську діяльність у цивілізовану [19]. Проведення опосередкованого лобіювання (через осіб, яким це законодавчо дозволено) відрізнятиметься високим ступенем антикорупційної складової та сприятиме конкуренції між різними представницькими групами та особами (зокрема представниками фінансової олігархії) під час ухвалення державно-управлінських рішень.

Необхідність запровадження в Україні системи цивілізованого лобізму обумовлена набуттям у 2010 р. політичної влади лідера політичної партії, фактичними власниками якої є окремі представники фінансових олігархів. В результаті цього, більшість інших осіб і представницьких груп не впливатиме на формування та реалізацію внутрішньої та зовнішньої політики, що може призвести до “тонізації” їх економічної діяльності. Державна влада для того, щоб забезпечити прозорість процесів прийняття управлінських рішень, повернення та легалізацію великої частини приватного капіталу з-за кордону (з метою залучення його у вітчизняну економіку), повинна створити умови запровадження системи цивілізованого лобізму, за допомогою політико-правових механізмів його реалізації, а саме:

- гарантувати стабільність і захищеність капіталів;
- позбавити представників фінансової олігархії проводити “тіньовий” вплив на державне управління шляхом прийняття відповідної нормативно-правової бази (зокрема ухвалення ефективного Закону України “Про регулювання лобістської діяльності”);
- змінити систему обрання Верховної Ради України з пропорційної на мажоритарну;
- створити реєстр незалежних професійних лобістів (легальні лобістські структури);
- сформувані дієві інститути громадянського суспільства в Україні, насамперед суспільного телебачення.

Офіційно в Україні лобізм як інститут відсутній. Починаючи з 1999 р до Верховної Ради України неодноразово подавались законопроекти, спрямовані узаконити лобістську діяльність (“Про лобіювання в Україні” № 3188 від 13.04.1999 р., “Про правовий статус груп, об’єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді України” № 3188-1 від 03.11.1999 р., “Про діяльність лобістів у Верховній Раді України” № 8429 від 09.11.2005 р.), але ці нормативно-правові акти з різних об’єктивних та суб’єктивних причин не було ухвалено парламентом.

Певне зрушення цього питання з “мертвої точки” відбулось нещодавно, коли Кабінетом Міністрів України було прийнято Розпорядження “Про схвалення

Концепції проекту Закону України “Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів (Про лобіювання)” № 448-р від 22.04.2009 р”. На сьогодні урядовий законопроект проходить громадське обговорення [20]. Водночас 20 жовтня 2010 р. народний депутат від “Партії регіонів” В. Коновалюк зареєстрував у Верховній Раді України проект Закону України “Про регулювання лобістської діяльності в Україні” [21], який містить основні норми, викладені в урядовому законопроекті, проте сфера його поширюється не тільки на ОДВ а й на ОМС.

Наведене теоретичне обґрунтуванні необхідності впровадження цивілізованого лобізму дає можливість автору сформулювати ряд висновків та запропонувати рекомендації з удосконалення механізмів регулювання взаємовідносин фінансової олігархії (бізнес-еліти) з ОДВ та ОМС в Україні:

1. Сучасна модель взаємодії фінансової олігархії та органів публічної влади базується на корупції та тіньовому лобізмі, використання якого перешкоджає розвитку громадянського суспільства через відсутність демократичних засад відкритості та прозорості державного управління, що у перспективі може призвести до силового протистояння представників правлячої фінансової олігархії та опозиційної бізнес-еліти з використанням електоральних мас (пересічних громадян України).

2. Прийняття Закону “Про лобіювання” або Закону України “Про регулювання лобістської діяльності в Україні” стане ефективним правовим механізмом регулювання взаємовідносин представницьких груп (зокрема фінансової олігархії) з публічною владою (Верховною Радою України; Адміністрацією Президента України; Кабінетом Міністрів України; Міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади; Верховною Радою Автономної Республіки Крим; Радою Міністрів Автономної Республіки Крим; сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами), зокрема:

- законодавчо закріпить правові засади, структуру, межі, види, форми, засоби та інструменти лобістської діяльності в Україні;
- визначить права, обов’язки, відповідальність та гарантії діяльності лобістів;
- зменшить корупцію та тіньовий вплив олігархів на діяльність публічної влади, завдяки прозорим контактам лобістів із державними службовцями;
- підвищить рівень впливу окремих громадян, різних груп та соціальних верств населення на державне управління;
- сприятиме наповненню державного бюджету України за рахунок оплати олігархами офіційних лобістських послуг.

3. За відсутності в країні системи цивілізованого лобізму нерозподілений ринок земельних ресурсів (мораторій на продаж якого закінчується у 2012 р.) може стати предметом корупційних зловживань під час прийняття державно-управлінських рішень.

Література

1. Тлумачний словник сучасної української мови [Текст] : близько 50000 сл. / уклад. І. М. Забіяка. — К. : Арій, 2007. — 510 с.
2. Сабанадзе Ю. В. Інституціоналізація груп інтересів в умовах перехідного суспільства [Текст] : дис... к. політ. н.: 23.00.02 / Ю. В. Сабанадзе ; НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. — К. : [б. в.], 2008. — 196 с.

3. Селезнева Л. М. Профессиональный лоббизм: проблемы становления в России / Л. М. Селезнева, Э. О. Сухарева // Политическое обеспечение бизнеса [Текст]. — М. : МАИ, 1995. — С. 15—37.

4. Шамхалов Ф. И. Лоббизм во взаимодействиях государства и бизнеса (материалы к лекциям и семинарам) / Ф. И. Шамхалов // Российский экономический журнал [Текст]. — 1999. — № 1. — С. 43—59.

5. Про регулювання лобістської діяльності в Україні [Електронний ресурс] : Проект Закону. — Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=38796.

6. Войнич О. М. Цивілізований лобізм як чинник політичної культури: концептуальний та прикладний виміри [Текст] : автореф. дис ... к. політ. н.: 23.00.03 / О. М. Войнич ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К. : [б. в.], 2009. — 21 с.

7. Сабанадзе Ю. В. Институціоналізація груп інтересів в умовах перехідного суспільства... — 196 с.

8. Malone M. Regulation of Lobbyists in Developed Countries, Current Rules and Practices [Electronic resource] / M. Malone. — Dublin : Institute of Public Administration. — 2004. — Access mode : <http://www.environ.ie/en/Publications/LocalGovernment/Administration/FileDownload,2048,en.pdf>.

9. Lobbying Disclosure Act [Electronic resource]. — Access mode : http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/compilation.pdf.

10. Lobbyists Registration Act [Electronic resource]. — Access mode : http://www.bclaws.ca/EPLibraries/bclaws_new/document/ID/freeside/00_01042_01.

11. Lobbying Act Lobbyists Registration Regulations of 17 April 2008 // Canada Gazette Part II [Text]. — 2008. — Vol. 142. — № 9. — P. 712—715.

12. Legislation on lobbying in Europe [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.oecd.org/dataoecd/18/15/38944200.pdf>.

13. Ibid.

14. Ibid.

15. Лоббизмом больше всех занимается конфедерация промышленников [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://ru.delfi.lt/archive/print.php?id=40906441>.

16. Сабанадзе Ю. В. Институціоналізація груп інтересів в умовах перехідного суспільства... — 196 с.

17. Рейтерович І. В. Політичний вимір діяльності фінансово-політичних груп у державах перехідного типу [Текст] : автореф. дис... к. політ. н.: 23.00.04 / Ігор Вячеславович Рейтерович ; НАН України. Інститут світової економіки і міжнародних відносин. — К. : [б. в.], 2008. — 19 с.

18. Карпенко О. Цивілізований лобізм як механізм державного регулювання взаємовідносин бізнес-еліти та органів публічної влади в Україні / О. Карпенко // Україна: події, факти, коментарі [Текст]. — 2011. — Вип. 5. — С. 41—47.

19. Гросфельд О. В. Становлення лобізму в сучасній Україні [Текст] : автореф. дис... к. політ. н.: 23.00.02 / О. В. Гросфельд ; Таврійський національний ун-т ім. В. І. Вернадського. — Сімферополь : [б. в.], 2009. — 19 с.

20. Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів (“Про лобіювання”) [Електронний ресурс] : проект закону України. — Режим доступу : <http://www.lobbying.in.ua/node/9>.

21. Про регулювання лобістської діяльності в Україні...

O. Karpenko

**ABOUT THE EXPEDIENCY OF IMPLEMENTATION
IN UKRAINE THE INSTITUTE OF CIVILIZED LOBBYING
OF PUBLIC ADMINISTRATIVE DECISIONS**

The legal mechanism of state regulation of interrelationship between the financial oligarchy and the public authorities through the creation of the effective normative and legal basis with the implementation of civilized lobbying is determined. The necessity of the legal ensuring of the impact of representative groups on the basis of the Law of Ukraine "About regulation of lobbying activity" is grounded.

Key words: lobbying, lobby groups, oligarchy, representative groups, the law on lobbying