

А. М. Прохоренко

orcid.org/0000-0002-8662-9322

доктор філософії з політології,

доцент кафедри політичних теорій

Національного університету «Одеська юридична академія»

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ШЛЯХИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПРОЦЕСІВ ЛОБІЗМУ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. У сучасній Україні, яка одночасно переживає війну і прагне ввійти до складу ЄС і вступити в НАТО, головним спотиканням на шляху інтеграції із Західними державами є звинувачення України в корупції, існування якої не ставиться під сумнів ні західними, ні вітчизняними політичними акторами. Попри подолання влади олігархів, яке визнається провідними аналітичними центрами Західної Європи, також необхідний розвиток інструментів подолання корупції. Одним із таких можливих інструментів є імплементація до законодавства процедури лобізму, яка має забезпечити прозоре прийняття рішень та представництво у парламенті різних соціальних груп. Однак на шляху імплементації лобізму є як суттєвий політичний опір, так і кілька проблем правового та процесуального характеру.

Аналіз досліджень і публікацій. Всупереч тому, що в Україні існує безліч монографій та статей з даної проблематики, багато аспектів такого складного та суперечливого явища як лобізм вивчені недостатньо докладно. У роботах таких дослідників як М. Бризицький, Д. Виговський, Ю. Журба, О. Карпенко, Л. Луць, Т. Яровой відзначаються проблеми формування інституту лобізму в Україні, які потребують свого рішення. Багато дослідників підкреслюють негативну сторону цього політичної діяльності, приділяючи основну увагу феномену «тіньового» лобізму.

Тоді як у світлі спроби ухвалення закону про лобізм в Україні, нас насамперед цікавлять механізми позитивного впливу лобізму на соціальний та економічний стан держави. Саме тому для дослідження актуальним є закордонний досвід.

Метою статті є дослідження відмінних рис лобістської діяльності у розвинених державах як інструменту подолання корупції та можливість його політико-правової імплементації в українське законодавство.

Виклад основного матеріалу. Основною проблемою імплементації в українське законодавство є негативне сприйняття українцями самого терміну «лобізм», який асоціюється безпосередньо з корупцією. Саме тому українські фахівці, які займаються питаннями лобіювання інтересів різних соціальних груп на законодавчому рівні, змушені відмовлятися від самого терміну і замінювати його на більш м'які та погано перекладені мовні конструкції, на кшталт Government Relations. При цьому при прихованні визначення сам негатив щодо процесу нікуди не йде, а тому не тільки для політичних акторів, а передусім до населення України необхідно донести знання про те, що закони про лобізм у країнах Західної Європи та США, що поспішно функціонують, є ознаками демократичного суспільства із прозорою системою прийняття рішень. Коректно імплементований закон про лобізм не дає особливих привілеїв різним групам громадян, а забезпечує їх представництво в парламенті.

Вперше термін «лобізм» був зафіксований у писемних джерелах англійською мовою ще в 1553 році (від англ. lobbying, lobby). У цей історичний період так називали простори для прогулянок та відпочинку при монастирях. Потім термін знову набув нового значення і став означати приміщення Палати громад Англії, яке відводилося для прогулянок представників Палати (Яровой, 2022, с. 56). У діловій літературі цей термін вживався вже з 16 століття.

У звичному для сучасного дискурсу сенсі слово «лобізм» почало вживатися в 19 столітті у країнах розмовляють англійською – США, Великобританії, Австралії, Ірландії. Але саме

в США цей термін вперше отримав негативне трактування, яке досі актуальне в багатьох правових культурах – як купівля голосів під час виборного процесу (Яровой, 2022, с. 55).

Загалом поняття лобізму стало використовуватися активно в XIX столітті. США для визначення діяльності з підкупу голосів у корисливих інтересах. Щобільше, саме цей феномен походить від права громадян, яке закріплене в першій поправці Конституції США – звертатися до уряду з петиціями та зверненнями (Яровой, 2022, с. 57).

У XX столітті роль лобізму у житті розвинених демократичних суспільств значно посилилася. Зміна соціальних вимог, норм життя, правових інститутів та економіки, поява нових інститутів та професій, різка диференціація суспільств та наявність загальних виборчих прав задала від життя створення лобізму в сучасному вигляді. Вже всі соціальні групи відчули необхідність задоволення своїх прав від держави, отже їм знадобився механізм зворотного зв'язку від держави (Карпенко, 2011).

Згідно з дослідженнями Д. Виговського, лобізм слід тісно співвідносити з «формуванням певних категоріальних та смислових ознак, які допомагають значною мірою розкрити природу його виникнення. При цьому рівень використання лобізму залежить від рівня організованості уряду та реальності його влади» (Вигавський, 2008, с. 43). Таким чином, лобізм можна визначити як ознаку влади та впливу.

Але в сучасності політологи та правознавці під лобізмом розуміють виважений захист економічних інтересів та організацію взаємодії з органами державного управління в рамках здійснення ними законодавчої чи виконавчої діяльності. Саме тому така модель лобізму становить інтерес для даного дослідження.

Як вважає Ю. Журба, важливими щодо визначення лобізму є періоди його формування в рамках окремих етапів соціально-економічного розвитку (Журба, 2016, с. 15–17):

1) релігійний (виникнення у XVI ст.), має відношення до значного впливу Церкви та різних релігійних утворень на прийняття урядами та меценатами соціально-економічних та політичних рішень;

2) світський (перша половина XVII ст.), пов'язаний із процесом обговорення та прийняття необхідних різнопланових рішень під час світських зустрічей, коли вплив Церкви на уряди держав був значною мірою ослаблений;

3) парламентський (середина XVII ст.), пов'язаний з активною діяльністю та політичним піднесенням британського парламенту, який отримав відносну свободу від влади монарха;

4) дискусійний (перша половина XIX ст.), пов'язаний із початком гострих політичних дебатів у конгресі США, ця ж форма безпосередньо пов'язана з розвитком демократії;

5) груповий (середина XIX ст.), належить до розвитку політичних партій та політичних спілок;

6) правовий (XIX–XX ст.), передбачає виникнення проявів корупції у процесі розвитку лобізму.

При цьому не варто пов'язувати лобізм із корупцією безпосередньо. Корупція пов'язана з лобізмом, але він не є її причиною, а може бути інструментом її подолання.

Прикладом того, як грамотний лобізм сприяє розвитку прозорості у прийнятті рішень, є результати статистики різних компаній і навіть держав, які законно просувають свої інтереси в США. Незалежна агенція статистики OpenSecrets.org вже у 2023 році, другий рік повномасштабного вторгнення Росії в Україну, внаслідок чого опанували відносини між США і Росією і не дивлячись на політичне економічне протистояння, що триває між США і Китаєм, лобізм як китайський, так і російський успішно працює в США. , тому що слідує законним процедурам. Таким чином у звіті OpenSecrets.org зазначено, що Китай на другому, а РФ на п'ятому місці, серед найбільших клієнтів лобістських компаній у США (Number of lobbyists, 2023).

Саме завдяки повній прозорості процедури лобіювання економічних та політичних інтересів усьому світу доступна ця статистика. Дослідники, вчені та аналітики можуть чітко відстежити вплив зовнішніх і навіть ворожих сил на внутрішню політичну та економічну ситуацію в конкретній державі. Таким прикладом може бути лобістська діяльність російського агентства «РІА новини» в США. А коли вплив прозора відстежується він може бути обмеженим або присіченим. Якщо ж законодавство забороняє перешкоджати лобістській діяльності, то

про цей вплив можна повідомити широкі маси населення країни, і таким чином послабити негативний чи небажаний вплив. У сьогоdnішній ситуації війни Україна не лише економічно, а й політично потребує інструменту відстеження ворожого впливу на ситуацію в нашій країні, а тому автор вважає, що закон про лобізм необхідний в Україні.

Можна зробити висновок, що економіка США з найбільшим ВВП у світі забезпечила собі політичну незалежність на світовій арені та економічне зростання, не тільки завдяки інструментам стримувань та противаг, які підтримують функціонування демократії, а й завдяки прозорості лобізму. Не тільки американський уряд завдяки лобізму може реалізовувати свої інтереси, а й різні групи громадян можуть користуватися своїм правом на рівність завдяки використанню цього інструменту.

Очевидно, що закони про лобізм можуть не розв'язати проблему тіньового лобізму, на підставі якого лежать корупційні інтереси бізнесу чи представників влади. У цьому плані нам представляється вкрай цікавою думка дослідника Д. Базілевіча. Він не ідеалізує лобісткі технології, але й дивиться на них виключно з негативного боку. Він пише: «лобізм – це явище сучасного політико-правового життя суспільства у відстоюванні та представленні своїх інтересів на різних рівнях влади з метою впливу в разі прийняття рішень» (Базілевіч, 2015, с. 47). Це безоцінне судження, виходячи з якого зрозуміло, що такий процес може мати як негативні, так і позитивні сторони. саме політико-правове регулювання лобізму має позбавити його від негативних сторін, до чого зараз Україна активно готується. Цей же автор дає і визначення корупції: як «функцій використовують своє службове становище, статус та авторитет обійманої посади у корисливих цілях для особистого збагачення чи у групових інтересах» (Базілевіч, 2015, с. 51).

При цьому в Україні досі діє на побутовому рівні переконання, що корупція має виключно негативні наслідки для розвитку суспільства лише в тому випадку, коли йдеться про дуже великі суми збитків. Дрібний підкуп представників адміністрації або шкільного вчителя – це прийнятне і корисне явище. У зв'язку з цим варто відзначити, що всі «позитивні» сторони корупційної діяльності на будь-яких рівнях несуть лише руйнівні, негативні наслідки для розвитку держави та суспільства, і не виправдовуються жодними «ментальними» чи культурними особливостями окремих націй.

Так розвиток української держави можливий лише внаслідок винищення корупції, то існує лише один шлях розвитку – реалізувати практики та технології цивілізованого лобізму, за прикладом країн Західної Європи та США, запровадити в законодавстві всі процедури, які необхідні для дотримання прозорості. При цьому потрібні прості й зрозумілі пояснення для суспільства необхідності прийняття таких рішень.

Висновки. Таким чином, сьогодні з погляду світової практики правової регламентації лобістських відносин загалом американська модель правового регулювання лобіювання є якщо не ідеальною, то досить успішно реалізованою в просторі правових завдань розкриття (забезпечення відкритості та прозорості) діяльності лобістських компаній. Органи державної влади в Україні на сьогодні вже сформувавши законопроект, який має забезпечити прийняття початкових заходів щодо забезпечення переходу від замкнутого внутрішньокорпоративного лобі до демократичного та прозорого просування інтересів на державному рівні. Головними напрямками, за якими можна перейняти законодавчий досвід США у процесі регулювання та імплементації законів про лобізм в Україні, можна визначити:

1) публікація списків усіх ділових зустрічей з лобістськими компаніями зустрічей, при цьому відкритими повинні бути не тільки представники влади, а й представників великих компаній та великого бізнесу, пов'язаних з лобі;

2) відмова у задоволенні вимог і навіть відмова у зустрічах та скасуванні всіх пільг для лобістів, які відмовилися пройти процедуру офіційної реєстрації;

3) посилення уваги до можливості конфлікту інтересів між державними представниками та бізнес-компаніями, посилення уваги до можливого конфлікту інтересів між різними корпораціями. Рівність повинна передбачати рівні можливості без переваг будь-якого з гравців;

4) активна публікація всієї документації у процесі прийняття рішень, що стосуються представництва інтересів, для цього, звичайно, необхідно створення нових електронних ресурсів;

5) можливе прийняття процедури спрощеної реєстрації для лобістів, які мають виключно інтереси громадських організацій, які не мають комерційних інтересів. Тобто НУО повинні мати перевагу у черзі на реєстрацію та у черзі на надання своїх вимог державі.

Література

- Бризницький М. І. Правовий механізм лобіювання в Україні: деякі проблеми формування / Максим Ігорович Бризницький // Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер. «Юридичні науки». 2015. № 6. С. 7–10
- Виговський Д. Суть лобізму як категорії політичної науки. Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. 2008. № 20. С. 41–47.
- Журба Ю., Гончаренко О. та ін. Лобізм: загальнотеоретичний аналіз lobbying: general theoretical analysis. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2016. № 3. С. 11–16.
- Інститут лобіювання в Україні та за кордоном: походження, проблеми, перспективи розвитку : наук.-інформ. вид. / Д. Базілевич, В. Нестерович, В. Федоренко ; Інститут професійного лобіювання та адвокати. Київ: ФОП Москаленко О.М., 2015. 111 с.
- Карпенко О. Про доцільність впровадження в Україні інституту цивілізованого лобізму державно-управлінських рішень. Демократичне врядування. 2011. Вип. 7. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2011_7_16. (дата звернення: 19.03.2024).
- Луць Л. А. Методологія вітчизняного правознавства // Матеріали XXI звітної науково-практичної конференції «Проблеми державотворення та захисту прав людини в Україні» (м. Львів, 12–13 лютого 2015 р.). 2015. Ч. 1. С. 47–51.
- Яровой Т. Становлення законодавчого регулювання лобізму в США як приклад для України. Аспекти публічного управління. 2019. № 1. С. 54–59.
- Caria R., de. The Constitutional Right to Lobby on the Two Sides of the Atlantic: Between Freedom and Democracy / Riccardo de Caria. // Cambridge Journal of International and Comparative Law. 2013. № 2. P. 452–478.
- Number of lobbyists in the U.S. 2000–2023. URL: <https://www.statista.com/statistics/257340/number-of-lobbyists-in-the-us>. (дата звернення: 20.03.2024).

References

- Bryzitskyi M. I. (2015) Pravovyi mekhanizm lobiiuvannia v Ukraini: deiaki problemy formuvannia [Legal mechanism of lobbying in Ukraine: issues of forming]. Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu. Ser. «Iurydychni nauky». № 6. S. 7–10 [in Ukraine].
- Vyhovskyi D. (2008) Sut lobizmu yak katehorii politychnoi nauky [The essence of lobbying as a category of political science]. Ukrainaska natsionalna ideia: realii ta perspektyvy rozvytku. № 20. S. 41–47 [in Ukraine].
- Zhurba Yu. ta in. Lobizm (2016): zahalnoteoretychnyi analiz lobbying: general theoretical analysis [Lobbying: general theoretical analysis]. Aktualni problemy vitchyznianoj yurysprudentsii. № 3. S. 11–16 [in Ukraine].
- Instytut lobiiuvannia v Ukraini ta za kordonom: pokhodzhennia, problemy, perspektyvy rozvytku (2015) [Institute of lobbying in Ukraine and abroad: origin, problems, development prospects]: nauk.-inform. vyd. / D. Bazilevych, V. Nesterovych, V. Fedorenko ; Instytut profesiinoho lobiiuvannia ta advokasi. Kyiv: FOP Moskalenko O.M., 111 s. [in Ukraine].
- Karpenko O. (2011) Pro dotsilnist vprovadzhenia v Ukraini instytutu tsyvilizovanoho lobizmu derzhavno upravlinskykh rishen [About the expediency of introducing the civilized lobbying institute of state management decisions in Ukraine. Democratic governance]. Demokratychne vriaduvannia. Vyp. 7. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2011_7_16. (accessed:: 19.03.2024) [in Ukraine].
- Luts L. A.(2015) Metodolohiia vitchyznianoho pravoznavstva [Methodology of domestic jurisprudence] // Materialy KhKhI zvitnoi naukovo-praktychnii konferentsii «Problemy derzhavotvorennia ta zakhystu prav liudyny v Ukraini» (m. Lviv, 12–13 liutoho 2015 r.). Ch. 1. S. 47–51. [in Ukraine].
- Iarvoi T. Stanovlennia zakonodavchoho rehuliuвання lobizmu v SShA yak pryklad dlia Ukrainy [The formation of legislative regulation of lobbying in the USA as an example for Ukraine]. Aspekty publicznego upravlinnia. 2019. № 1. S. 54–59. [in Ukraine].
- Caria R. (2015), de. The Constitutional Right to Lobby on the Two Sides of the Atlantic: Between Freedom and Democracy / Riccardo de Caria. // Cambridge Journal of International and Comparative Law. № 2. P. 452–478.
- Number of lobbyists in the U.S. 2000–2023. URL: <https://www.statista.com/statistics/257340/number-of-lobbyists-in-the-us>. (accessed: 20.03.2024).

Анотація

Прохоренко А. М. Політико-правові шляхи імплементації процесів лобізму в Україні. – Стаття.

У статті розглядаються та аналізуються політико-правові шляхи імплементації лобізму в Україні. Написання статті продиктоване спробами Верховної Ради України внести відповідний законопроект. Основну увагу приділено розгляду можливості імплементації лобізму за західним зразком – як інструмент прозорості прийняття рішень та можливість бути представленими для різних представників бізнесу, науки, освіти, некомерційних організацій на законодавчому рівні. У статті так само чимало уваги приділено негативістській позиції у сприйнятті лобізму як узаконеної корупції та повернення до влади олігархату, при цьому автором статті підкреслюється, що така позиція є багато ретроградною і пов'язана з негативним сприйняттям представників бізнесу, що не має під собою гідної наукової чи практичної аргументації. Також у статті розглядаються принципи прозорого лобізму, які сформульовані в США та західній Європі та розглядаються його позитивний вплив на економіку. Автор статті наголошує, що лобізм є протистоянням корупції, а не її узаконеним варіантом. Однак у статті також наголошується, що на шляху імплементації лобізму в Україні є достатньо як правових проблем, так і політичного опору. У статті наголошується, що законодавство про лобізм має бути вибудовано таким чином, щоб у вузьких соціальних груп, що володіють значними капіталами та політичним впливом, не отримали переваги перед іншими групами населення у лобіюванні своїх інтересів, тому що в такому разі лобізм перестане бути провідником сприятливих соціальних та економічних змін, а стане провідником корупції. У статті також зазначається, що попри негативні асоціації в сучасному українському суспільстві, пов'язані з терміном лобізм, він зовсім не означає підкуп чи інші протизаконні дії з боку бізнесу стосовно представників влади, і навіть підкреслюється, що лобізм може бути не тільки наслідком подолання корупції, але її способом.

Ключові слова: лобізм, корупція, імплементація закону, лобістські технології, корупційна діяльність.

Summary

Prokhorenko A. M. Political and legal paths to the implementation of lobbying processes in Ukraine. –

Article.

The article examines and analyzes the political and legal ways of implementing lobbying in Ukraine. The written article was dictated by the attempts of the Verkhovna Rada of Ukraine to introduce a similar bill. The main respect is given to the possibility of implementing lobbyism behind the scenes – as a tool of insight into decisions and the possibility of being presented to various representatives of business, science, education, and non-profit organizations He is on par with the legislator. The statistics itself has respected the negativity of the position of lobbyism as legalized corruption and the turn to power of the oligarchy, with which the author of the article emphasizes that such a position is highly retrograde and is associated with negative perceptions of business representatives, which is not accompanied by good scientific And practical argumentation. The article also looks at the principles of visionary lobbyism, as formulated in the United States and emerging Europe, and looks at its positive impact on the economy. The author of the article states that lobbying is a form of permanent corruption, and not a legal option. However, the statistics also agree that there are enough legal problems and political support for the implementation of lobbyism in Ukraine. The statistics agree that the legislation on lobbying may be drafted in such a way that high social groups that are dominated by significant capital and political influx do not take away advantages over other groups of the population from their lobbyists. Interests, so that in this time, lobbyism will cease to be a guide to friendly social make economic changes, and become an agent of corruption. The article also states that while there is a negative association in the current Ukrainian marriage associated with the term lobbyism, it does not at all mean bribery or other illegal activities on the side the business of one hundred representatives of the government, and it is believed that lobbyism may not only be influenced by corruption, but in this way.

Key words: lobbying, corruption, implementation of the law, lobbying technologies, corruption activities.