

В. В. Мареніченко, кандидат наук
з державного управління, викладач
Дніпровського аграрно-економічного університету

М. О. Сичова, кандидат економічних наук,
доцент Дніпровського аграрно-економічного
університету

В. В. Гаркавий, кандидат економічних наук,
доцент Дніпровського аграрно-економічного
університету

МЕХАНІЗМИ ЛОБІЗМУ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті наведено механізми лобізму в системі державного управління. Визначено основні функції лобіста. Проаналізовано основні моделі регулювання лобізму владними структурами. Проведено аналіз лобістської діяльності в Україні та світі, визначено сучасні можливості та загрози лобізму в системі державного управління, а також їхній вплив на бізнес та суспільство.

Ключові слова: державне управління, лобізм, механізми.

V. V. Marenichenko, M. O. Sychova, V. V. Garkavyi. Mechanisms of lobbyism in the system of public administration

The article gives and mechanisms of lobbyism in the system of public administration are investigated. It is determined that it is necessary to create a regulatory framework for the implementation of lobbyism in a qualitatively new form that will eliminate the notion of protectionism and corruption and ensure the democratic process of citizens' participation in the political system of the state.

The basic functions of the lobbyist are determined. The task of the lobbyist is to establish an informal dialogue and represent interests before the authorities and other organizations. The basic models of regulation of lobbyism power structures are analyzed.

The analysis of lobbying activity in Ukraine and the world is carried out, the present possibilities and threats of lobbyism in the system of public administration, as well as their influence on business and society are determined. The threat of lobbyism is the fact that lobbyism defends the interests of not only different categories, groups of citizens, but also large entrepreneurs, oligarchic structures, which leads to oppression of other strata of the population. Possibilities of lobbyism allow to reflect the most significant negative trends in the development of society, indicating the gaps in the legislative regulation of a particular area of the economy.

Key words: public administration, lobbyism, mechanisms.

Постановка проблеми. Громадські організації істотно впливають на систему державного управління в Україні та відіграють особливу роль в соціально-економічному та політичному середовищі. Їхнє ефективне функціонування є основою демократичного розвитку. Аналіз діяльності громадських організацій має велике теоретичне та прикладне значення. Саме громадські організації чинять найбільший тиск на владу з боку суспільства через механізми лобізму. Зараз в Україні питання лобістської діяльності виходить на якісно новий рівень, зумовлений потребою налагодження комунікативних зв'язків між владою та бізнесом. Сьогодні демократичність даного процесу ґрунтується на реалізації засад європейського середовища. Але можливості та загрози впливу лобізму на систему державного управління, бізнес та

© В. В. Мареніченко, М. О. Сичова, В. В. Гаркавий, 2018

суспільство недооцінені та потребують ґрунтовного дослідження з використанням досвіду розвинених країн.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням лобізму й ефективності діяльності громадських організацій присвячені праці таких провідних українських та закордонних вчених, як: К. Адель, Н. Гнатенко, Е. Джордан, Г. Кварацхелія, Ю. Левенець, С. Мануков, К. Одарченко, Р. Радейко, Т. Чмерук, Ю. Шаповал, С. Шапран. Їхні праці присвячені узагальненню і використанню механізмів лобізму в системі державного управління, а також їхньому впливу на розвиток суспільства й економіки країни.

Мета статті – дослідження механізмів лобізму в системі державного управління. Завданнями дослідження є аналіз лобістської діяльності в Україні та світі, визначення сучасних можливостей і загроз лобізму в системі державного управління, а також їхнього впливу на бізнес та суспільство.

Виклад основного матеріалу. Термін «лобізм» походить від англійського слова “lobby” – «кулуари» [3, с. 54]. В алегоричному сенсі політичної термінології це слово тлумачилося як «коридори влади». Практичне значення лобізму на сучасному етапі розвитку не тільки не слабшає, але і значно зростає з кожним роком. Його характер стає масовим, а окремі лобістські кампанії набувають статусу соціальних рухів з урахуванням того, що питома вага лобізму в механізмах взаємодії суспільства і держави визначається особливостями політичного устрою.

Лобізм – це особлива система і практика організації окремих груп суспільства шляхом цілеспрямованого впливу на органи законодавчої та виконавчої влади. Лобізм – це тиск, «проштовхування» інтересів, а влада є об’єктом лобізму. Крім того, лобізм – це «посередницьке» політико-правове явище. Лобіст – посередник між впливовими зацікавленими групами, громадськими об’єднаннями й організаціями.

Основна функція лобіста – налагодження зв’язків організації, яку він представляє, з органами державної влади й іншими організаціями. Задача лобіста – встановлення неформального діалогу та представництво інтересів перед органами влади й іншими організаціями. Обов’язки лобіста такі:

- проведення регулярного моніторингу оголошених місцевими органами виконавчої влади конкурсів і пропозицій щодо залучення організацій громадянського суспільства до виконання соціального замовлення із залученням бюджетних коштів;
- підготовка пакету документів, необхідних для участі організацій-виконавців проекту в конкурсах із залучення організацій громадянського суспільства до виконання соціального замовлення бюджетних коштом та завдяки іншим програмам фінансування, що оголошуються / виконуються в межах адміністративно територіальної-одиниці виконання проекту;
- створення платформи, де зацікавлені сторони зможуть зустрічатися і взаємодіяти для подальшого розвитку та реалізації спільних ініціатив;
- інформування щодо наявних державних стандартів соціальних послуг;
- розроблення дорожньої карти для отримання місцевого фінансування ініціатив неурядового сектора;
- подання від імені організації-виконавця певного проекту підготовленої документації, необхідної для участі в конкурсах на виконання соціального замовлення й інших програмах, залучення фінансування, за місцем проведення таких конкурсів / програм;
- регулярне проведення установчих семінарів для всіх учасників місцевих команд для детального інструктажу щодо правильного застосування чинних нормативних актів;
- розроблення за участю представників команд типових зразків договорів про співпрацю із ключовими інституціями, управліннями й організаціями, договорів із клієнтами, інших додаткових документів, які обумовлені стандартом надання послуги;

Механізми державного управління

- консультування клієнтів щодо правових питань надання відповідних послуг;
- регулярні збирання й аналіз критичних зауважень від клієнтів щодо ефективності й якості надання послуг;
- організація обговорення необхідності змін із залученими інституціями та подання в органи місцевої влади письмових пропозицій щодо внесення змін [4].

Лобізм – це методи будівництва, техніки, тактики для досягнення потрібного результату. Метою лобізму є ухвалення політичного рішення. Отже, лобізм – це технологія побудови потрібного алгоритму взаємодії із владою [8].

Лобізм є одним із механізмів комунікації суспільства та бізнесу із владою, він націлений на просування власних інтересів. Це явище вже давно закріплено на законодавчому рівні в багатьох країнах світу. Той факт, що в Україні досі немає повноцінного легального лобіювання, варто пояснити. По-перше, термін «лобізм» тривалий час в Україні розглядали в негативному контексті й ототожнювали з корупцією. По-друге, у нашій країні лобізм стикається із проблемами самої політичної системи.

Наприклад, у Великобританії громадяни з Асоціації професійних політичних консультантів або з Асоціації консультантів зі зв'язків із громадськістю лобіюють екологічні питання і для цього використовують досить цивільні механізми: збирають виборців або залучають сенаторів для звернення до депутатських округів для просування ідей до вищих чиновників. В Україні сформувався корупційний бренд лобізму через, наприклад, лобіювання умов виробництва пивної або тютюнової продукції [6]. Так, наприклад, Е. Джордан і К. Адель вважають, що екологічний лобізм пов'язаний із формуванням глобальної та національної політик захисту довкілля [12, с. 153–155].

Сьогодні у світі сформовано дві основні моделі регулювання владними структурами лобізму. Перша – це англосаксонська модель, що передбачає державну реєстрацію організацій, що здійснюють лобістську діяльність та законодавче визначення діяльності груп тиску (Сполучені Штати Америки (далі – США), Канада, Великобританія). Друга – європейська (континентальна), що не передбачає чіткого законодавчого закріплення питань лобізму, але при парламентах функціонують окремі дорадчі органи, діяльність яких можна назвати лобістською (Франція, Італія, Австрія).

Хоча в Україні все ще не легалізована лобістська практика, українські клієнти користуються послугами американських лобістів. У США лобізм є відносно сталою та прозорою практикою, регульованою державою. Лобізм у США є великим бізнесом, на який щороку витрачають валютні кошти в розмірі сотень мільйонів. З початком діяльності Д. Трампа попит на лобістські послуги зростає для налагодження нових комунікацій із владою. Клієнтів з України цікавить не вплив на ухвалення рішень у Конгресі, а послуги щодо сприяння урядовим відносинам (GR), консалтингу та PR.

Офіційно на українську владу у 2017 р. працювала лобістська фірма “Barbour Griffiths & Rogers”. Ціллю компанії було посилення зв'язків між США й Україною із заохоченням американського бізнесу робити інвестиції в Україну [10].

Бельгійські лобісти витратили минулого року на лобіювання власних інтересів 427 млн. євро. За ними з великим відривом йдуть організації, штаб-квартири яких розташовані в Німеччині, витративши на лобіювання 181 млн. євро. Далі йдуть британські та французькі лобісти зі 154 млн. і 106 млн. євро відповідно.

Найкрупнішим європейським лобістом 2016 р. була Європейська рада хімічної промисловості (ECIC), яка витратила на лобізм 12,1 млн. євро, далі маркетингове агентство “Fleishman Hillard” та Страхова федерація страхування Європи (по 7 млн. євро), готельна компанія “Interel” (5 млн. євро), комунікаційна фірма “Burson-Marsteller” (4,7 млн. євро), ділова

федерація “Business Europe” (4,2 млн. євро). Всі вони розташовані в «старих» європейських країнах. У першій двадцятці лобістів і такі фірми та банки, як: “Deutsche Bank”, “Google”, “Microsoft”, “Exxon Mobil” і “Shell” [5].

Варто розглянути можливості лобізму в розвинених країнах. Згідно з першою поправкою Конституції США, громадянин має право звертатися до органів державної влади з петиціями про задоволення скарг. У ст. 17 Конституції Федеративної Республіки Німеччина (далі – ФРН) визначено, що кожен має право самостійно або в групі з іншими громадянами звернутися із проханням чи скаргою. У ст. 4 Конституції Франції встановлено, що політичні партії та групи сприяють реалізації принципу загального виборчого права.

Інститути лобіювання функціонують, виходячи з єдиного для всіх зазначених країн принципу, який проголошує право громадян брати участь у державних процесах. Спільною для країн також є наявність механізмів покарання за порушення законів, що регулюють процеси лобіювання. Усі системи намагаються забезпечити прозорість лобістської діяльності.

У США лобізм є престижною роботою, що потребує високого рівня кваліфікації. Необхідну якість підготовки персоналу забезпечує освітня система, яка готує лобістів.

У ФРН багато уваги приділяють прозорості в лобізмі. Так, у ФРН є «Громадський список зареєстрованих організацій та їхніх представників». У разі реєстрації лобістської організації необхідно надавати детальну інформацію про її представників.

Наприклад, у Франції офіційна реєстрація лобізму в парламентському реєстрі має багато переваг:

- офіційне визнання та підтвердження;
- доступ до офіційних документів парламенту;
- права присутності й участі в засіданнях та слуханнях;
- постійне залучення до консультацій під час обговорення проектів нормативно-правових актів [2].

В Японії не забороняється депутату парламенту мати власний бізнес навіть під час парламентської діяльності. Однак він має зобов'язання сплачувати своєрідний «лобістський податок» за лобіювання корпоративних інтересів. Конфуціанські політичні традиції є значними, а традиція піднесення подарунків сягає корінням в японську політичну культуру. Тому наявна проблема відсутності чітких меж між подарунком і хабарництвом [11].

В Україні основні форми лобізму такі:

- організація та проведення громадсько-політичних заходів для формування суспільної думки щодо необхідності прийняття певної законодавчої ініціативи;
- фінансування виборчих кампаній політичних партій та кандидатів у депутати, що підтримують ідеї заінтересованої групи;
- розсилання інформаційних і аналітичних матеріалів;
- організація й проведення публічних та науково-практичних заходів;
- пропаганда своїх інтересів через засоби масової інформації [7, с. 74–77].

Класична система лобізму в розвинутих країнах з наявністю юридичних компаній, які професійно працюють із владою, є гарантом розвитку демократичного суспільства. Для українського суспільства важливим першочерговим етапом якісного розвитку лобізму є виведення «кешу» з обігу, тобто треба зробити умови для хабарництва максимально складними. В Україні необхідно створити нові законодавчі правила гри для лобізму [9].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Варто зазначити, що можливості лобізму дозволяють відображати найбільш значні негативні тенденції розвитку суспільства, вказуючи на прогалини в законодавчому регулюванні окремої сфери економіки.

Механізми державного управління

Загрозою лобізму є той факт, що лобістська діяльність відстоює інтереси не тільки різних категорій, груп громадян, а й великих підприємців, олігархічних структур, що призводить до пригнічення інших верств населення. Крім того, лобізм часто здійснюється незаконними методами (корупція, протекціонізм).

Зауважимо, що застосування практики розвинених країн у лобістській діяльності перспективно дозволить налагодити прозору та відкриту комунікацію між бізнесом та владою. Для цього потрібно створити нормативно-правову базу здійснення лобізму в якісно новій формі, що викоринить поняття протекціонізму та корупції, забезпечить демократичність процесів участі громадян у політичній системі держави. Питання розвитку лобізму в Україні мають вийти на новий рівень, що потребує активізації наукової діяльності у їх вивченні.

Список використаних джерел:

1. Гнатенко Н. Інституціоналізація лобізму в Україні: історія та сучасність. Гілея: науковий вісник: зб. наук. праць / під ред. В. Вашкевича. К.: Видавництво «Гілея», 2016. Вип. 115 (12). С. 434–439.
2. Кварацхелія Г. Аналітика законів про лобізм європейських країн та США. URL: <http://brandstory.com.ua/analitika-zakoniv-pro-lobizm/>.
3. Левенець Ю. Політична енциклопедія / редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. К.: Парламентське видавництво, 2011. 808 с.
4. Лобіст у МБФ «Карітас України». URL: <https://www.prostir.ua/?jobs=lobist-u-mbf-karitas-ukrajiny/>
5. Мануков С. Скільки стоить дружба з політиками в Брюсселі. URL: <https://expert.ru/2017/12/15/kto-i-skolko-trait-v-bryussele-na-lobbirovani/>.
6. Одарченко Е. Возможен ли цивилизованный лоббизм в Украине? URL: <http://glavred.info/ekonomika/chi-mozhliviy-civilizovaniy-lobizm-v-ukrayini-392193.html>.
7. Радейко Р. Безпосередні та опосередковані форми лобіювання у правотворчій діяльності (на прикладі законодавчої діяльності Верховної Ради України). Часопис Київського університету права. 2013. № 4. С. 74–77.
8. Чмерук Т. GR и лоббизм: грань между понятиями. URL: <http://brandstory.com.ua/timur-chmeruk-gr-i-lobbizm-gran-mezhdu-ponyatiyami/>.
9. Шапран С. В Україні, якщо ти не в політиці, не лобіюєш свої інтереси у владі, тобі не варто на щось сподіватися від держави. URL: <https://business.ua/biznes/item/2459-v-ukrajini-yakshcho-ti-ne-v-polititsi-ne-lobiyuesh-svoji-interesi-u-vladi-tobi-ne-varto-na-shchos-spodivatisya-vid-derzhavi/>.
10. Хто в Україні звертався до американських лобістів у 2017 р.? URL: <https://persona.top/2018/01/03/hto-v-ukrayini-zvertavsvya-do-amerikans-kih-lobistiv-u-2017-rotsi/>.
11. Institute of Public Administration, Regulation of Lobbyist in Developed Countries Current Rules and Practices. URL: <http://www.environ.ie/en/LocalGovernment/LocalGovernmentAdministration/StandardsinPublicLife/PublicationsDocuments/FileDownload,2048,en.pdf>.
12. Environmental policy in the EU: Actors, institutions and processes / A. Jordan, C. Adelle. Routledge. 2013. 424 p.