

УДК 35.328.184

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.53>

**В. Г. Горник,**

д.держ.упр., професор, директор  
навчально-наукового інституту управління, економіки  
та природокористування, професор кафедри публічного управління та економіки  
Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського

**М. З. Масик-Бєсова,**

к.держ.упр., вчений секретар,  
доцент кафедри публічного управління та економіки  
Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського

**О. Л. Євмешкіна,**

д.держ.упр., професор, завідувач кафедри публічного управління та економіки  
Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського

## **ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ЛОБІЗМУ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*У статті розкрито проблемні аспекти лобізму в системі державного управління, який є необхідним в напрямі правового та демократичного розвитку будь-якої держави. Лобізм має місце у більшості розвинених та цивілізованих зарубіжних країнах, проте він є неоднозначним та потребує більш детального дослідження. Визначено, що задля того, щоб лобізм був суспільно корисним, варто забезпечити належний розвиток демократичних інституцій, громадянського суспільства, а також державно-політичну стабільність. Водночас, варто звернути увагу на забезпеченні незалежності судових органів та засобів масової інформації. З'ясовано, що головна мета лобізму – реалізація більшості соціально вагомих функцій, які дозволяють налагодити конструктивну комунікацію між усіма суб'єктами соціально-політичної життєдіяльності не лише суспільства, але й держави загалом.*

*Коротко проаналізовано зарубіжний досвід лобізму в системі державного управління. Наведено групи країн в залежності від рівня регулювання лобістської діяльності. Зазначено, що цивілізовані важелі впливу лобістської діяльності набувають найбільшої ефективності у суспільстві, яке поборолو корупцію у країні, що можна відстежити за допомогою Індексу сприйняття корупції. Акцентовано увагу на необхідності здійснення законодавчої інституціоналізації лобістської діяльності в Україні за допомогою прийняття окремого закону, покликаного законодавчо визначити дане поняття, навести його чітке роз'яснення і забезпечити контроль за лобістською діяльністю. Встановлено, що даний закон виступає головною передумовою виведення лобізму з «тіні», забезпечення його «цивілізованості» та трансформації на ефективний механізм представництва інтересів суспільства, забезпечення ефективного державно-громадського контролю за лобістською діяльністю, а також одним із головних факторів зменшення корумпованості в країні, а також збалансування інтересів між усіма верствами населення.*

*Наведено проблеми розвитку лобізму в системі державного управління в Україні, які полягають у переважній непрозорості системи відносин держави із суспільством; нечіткому визначенні суб'єктів лобістської діяльності; обмежених можливостях великих верств населення у захисті своїх інтересів за допомогою використання лобістських механізмів; переважанні несприйняття лобізму серед громадськості. Визначено, що поява вище наведених проблем, пов'язана із відсутністю правового регулювання лобізму в Україні.*

**Ключові слова:** лобізм, лобістська діяльність, державне управління, мета лобізму, проблеми лобістської діяльності, зарубіжний досвід.

**Постановка проблеми.** В сучасних умовах лобізм вважається головним методом представництва переважно приватних інтересів і важелем впливу окремих груп населення країни на діяльність органів державного управління. В дослідженнях науковців протягом останніх років можна помітити, що лобізм досліджуються як комунікаційний феномен, адже в його основі лежить вплив і конкретні домовленості. Наприклад, якщо розглядати лобізм з точки зору бізнесу, то можна стверджувати, що він ґрунтується на впливі представників бізнесу на функціонування законодавчих органів влади. Тому, на нашу думку, під лобізмом слід вважати своєрідний механізм пристосування пріоритетних цілей політики держави до корпоративних інтересів окремих груп населення.

Загальновідомо, що використання лобізму, порівняно з будь-яким іншим суспільним засобом впливу, може задовольняти не лише загальносуспільні інтереси, але й інтереси окремих кланів чи груп населення. Задля того, щоб лобізм був суспільно корисним, варто забезпечити належний розвиток демократичних інституцій, громадянського суспільства, а також державно-політичну стабільність. Водночас, варто звернути увагу на забезпеченні незалежності судових органів та засобів масової інформації. Певні правовідносини в даній галузі регламентуються чинними конституційними нормами, положеннями окремих Законів України, зокрема «Про звернення громадян» та «Про запобігання корупції» тощо. Однак, на сьогоднішній день реалізація лобістської діяльності у вітчизняних умовах не регулюється жодним нормативно-правовим актом, що ставить головну проблему в даній сфері.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дану проблематику досліджували такі науковці як Д. Виговський, В. Головка, Р. Євченко, С. Кравченко, А. Крупник, В. Круть, А. Стельмах та інші.

**Постановка завдання. Мета статті** полягає у розкритті проблемних аспектів лобізму в системі державного управління.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Відповідно до практики зарубіжних держав та еволюції лобізму в Україні

можна стверджувати, що найголовнішим дієвим шляхом удосконалення сучасних вітчизняних владних відносин на засадах демократії слід вважати використання системної комунікації між істеблшментом та населенням, органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства загалом, що є ціннісним індикатором рівня демократичного розвитку суспільства. Проте, у вітчизняній практиці лобізм переважно вважається більш негативним феноменом, який негативно впливає на економічно-політичну стабільність в країні. Не зважаючи на це, головна мета лобізму – реалізація більшості соціально вагомих функцій, які дозволяють налагодити конструктивну комунікацію між усіма суб'єктами соціально-політичної життєдіяльності не лише суспільства, але й держави загалом.

Д. Виговський звертає увагу, що власне термін «лобізм» у побутовому використанні часто має негативну смислову конотацію, означаючи фактично купівлю голосів або вигідних політичних рішень. У цьому значенні лобізм означає фактично «блат», «протекціонізм», «підкуп» державних чиновників в корисливих цілях. Крайнім виявленням негативного аспекту лобізму можуть бути незаконний тиск на представників влади, хабарництво, корупція, за допомогою яких приймаються управлінські рішення в інтересах певних груп чи осіб. Негативне ставлення до лобізму сформувалося внаслідок саме такої практики «впливу» на управлінські рішення. Підвищення ролі лобізму у політиці призводить до трансформації демократії від цивільного представництва до представництва інтересів. Трансформація зумовлена тим фактом, що з'являються нові й доволі впливові агенти політичного поля – групи інтересів, які впливають на владу, причому найчастіше здійснюючи власне прямий вплив. Лобізм є не тільки одним з головних механізмів вироблення й прийняття державних рішень, але й важливою діючою силою становлення плюралістичної демократії за рахунок впливу, що здійснюється на органи державної влади [1, с. 43].

В.О. Круть зазначає, що в Україні лобістська діяльність є «викривленою»,

наприклад, народні депутати використовують систему виборів у Верховну Раду для впровадження власних бізнес-інтересів чи інтересів тих фінансово-промислових груп, індивідуальних інтересів, які їм «допомогли» стати депутатами. Нині в українському парламенті через корупційні схеми лобіюються інтереси не лише фінансово-промислових груп, але й індивідуальні інтереси або інтереси будь-яких зацікавлених осіб. До речі, у цьому – риса лобізму, яка вказує на його універсальність. Крім того, лобізм як правовий феномен проявляється на всіх рівнях влади. Лобізм є ефективною і результативною альтернативою корупції у питаннях впливу груп інтересів на державу. Групи інтересів просувають ті цінності, які вони собі уявляють як суспільне благо, тобто те, що вважають доцільним для суспільства, держави загалом. І лобізм у такому «тлумаченні» є легальною формою фінансування конкуруючих ідей, поглядів, інтересів. Зазначимо, що легалізація лобістської діяльності дає змогу зробити прозорими взаємини влади і бізнесу [6, с. 228].

На думку В. Головка, оскільки в Україні до сих пір лобізм залишається неурегульованим, це є однією з фундаментальних перепон для прогресу в сфері боротьби з корупцією. Адже з початком ринкових реформ виник суспільний запит на цю державну послугу, але не було формального розподілу на те, що можна робити, а що ні. Це залишало широке поле для прихованих від громадськості дій як чиновників, так і бізнесменів. З точки зрушення цього питання з мертвої точки необхідно проаналізувати реальні практики лобізму – їхня історія, а не тільки баланс сил у владі, має стати основою для вдосконалення законодавства з лобізму [2].

Відповідно до практики зарубіжних держав, цивілізовані важелі впливу лобістської діяльності набувають найбільшої ефективності у суспільстві, яке поборолو корупцію у країні, що можна відстежити за допомогою Індексу сприйняття корупції. Так, згідно із результатами досліджень Transparency International, на кінець 2022 року за Індексом сприйняття корупції (CPI) Україна зайняла 116 місце з 180 держав, за що отримала 33 бали із

100 можливих. Порівнюючи з 2021 роком, даний показник підійнявся на 1 бал, досягнувши значення 2020 року [8]. Таке значення Індексу сприйняття корупції може вказувати тільки про розвиток етапу «застою» у процесі протидії корупційним явищам в нашій державі.

Лобізм вперше був нормативно врегульований в США, де лобістська діяльність з 1946 року регулюється федеральним законом. У низці країн світу діяльність лобістів легалізована, й вони відіграють значну роль у формуванні політики. Водночас не можна однозначно стверджувати, що лобіювання отримало правове регулювання в усіх країнах. Залежно від рівня регулювання лобістської діяльності іноземні держави умовно можна поділити на такі групи:

1. Для першої групи держав характерне існування законодавчого регулювання лобізму (наприклад, США, Канада, Японія).

2. У другій групі країн існують закони, що регулюють лише певні аспекти лобістської діяльності (наприклад, Кодекс етики лобістів у Франції чи Положення «Про реєстрацію союзів та їх представників у Бундестазі» в Німеччині). В Австрії, Франції, Голландії навіть створені структури із спеціальним статусом – «соціально-економічні ради», які, маючи чітко юридичний статус, виконують роль своєрідного «лобістського парламенту». Вони можуть виступати і як консультативно-дорадчі органи, а можуть володіти й правом вирішального голосу в законотворчому процесі.

3. До третьої групи відносять країни, в яких немає відповідного правового регулювання, але тривають активні дискусії чи обговорюються проекти законодавчих актів (наприклад, активно обговорюється ця проблема в Італії, Швеції, Польщі, Казахстані та ряді інших держав).

4. До четвертої групи країн, до якої можна віднести й Україну, регулювання лобістської діяльності не привертає належної уваги суспільства та політиків [5].

Досвід європейських країн, у тому числі Великої Британії, Німеччини, Франції доводить, що лобістська діяльність стала дієвим інструментом впливу суспільства на публічну владу. З одного боку, лобію-

вання забезпечує репрезентацію інтересів більшості груп інтересів, надаючи можливість навіть невеликим громадським об'єднанням, які не мають значних ресурсів й інших можливостей впливати на владу, долучитися до процесу ухвалення державно-управлінських рішень і формування державної політики. З другого боку, лобіювання забезпечує органи публічної влади інформацією про різні соціальні проблеми, надає експертні оцінки державних проектів, що розробляються. Таким чином, уряди і парламенти європейських країн зацікавлені в існуванні груп інтересів і заохочують їх представництво до співпраці. Це дає змогу урядовцям, з одного боку, зекономити ресурси для збирання інформації та проведення експертизи, а з другого – заручитися підтримкою громадськості в процесі реалізації основних засад державної політики. Особливої уваги тут потребує розширення законодавчих гарантій участі громадськості в ухваленні рішень органами публічної влади. Цю діяльність слід чітко законодавчо розмежовувати з професійною лобістською діяльністю [7, с. 85-86].

Водночас доволі важливу роль для забезпечення створення належного нормативно-правового забезпечення лобізму в зарубіжних країнах відіграє також і ступінь громадської довіри до роботи судової гілки влади (об'єктивізм судових органів і ухвалення рішень зважаючи на принцип верховенства права), існування правового регулювання етичних норм у системі взаємовідносин між посадовцями публічних органів влади та суб'єктами лобістської діяльності. Крім внесення змін до існуючої антикорупційної законодавчої бази та прийняття окремого закону, який би регулював здійснення лобістської діяльності необхідно також і більш комплексно удосконалити законодавче забезпечення правового статусу публічних органів влади та самих посадовців; встановити сучасні етичні стандарти поведінки публічних службовців; налагодити систему регулювання порядку протидії появі конфлікту інтересів; забезпечити покращення відкритості публічних органів влади та їх посадовців, зокрема задля здійснення більш дієвого громадського контролю за

здійсненням лобістської діяльності у даних органах.

На думку багатьох дослідників, усі описані вітчизняні проблеми розвитку лобізму як явища, притаманного цивілізованій державі, зумовлені відсутністю його легалізації як правового інституту та цілісної нормативно-правової бази його функціонування. Хоча в Україні існує конституційно-правове підґрунтя для здійснення лобістської діяльності, вона, існуючи де-факто, залишається відокремленою від законодавства. Тому поняття лобізму та його суб'єктів є законодавчо не визначеними, не встановлено єдиного порядку його здійснення, нормативно-правові акти не містять механізмів забезпечення впливу лобістів на прийняття рішень органів публічної влади, контролю лобістської діяльності тощо [4, с. 131].

Дослідивши напрацювання різних науковців з даної проблематики, можна помітити, що більшість з них звертають свою увагу на необхідності здійснення законодавчої інституціоналізації лобістської діяльності в Україні за допомогою прийняття окремого закону, покликаного законодавчо визначити дане поняття, навести його чітке роз'яснення і забезпечити контроль за лобістською діяльністю. На нашу думку, дана рекомендація є абсолютно слушною, оскільки вважаємо, що даний закон виступає головною передумовою виведення лобізму з «тіні», забезпечення його «цивілізованості» та трансформації на ефективний механізм представництва інтересів суспільства, забезпечення ефективного державно-громадського контролю за лобістською діяльністю, а також одним із головних факторів зменшення корумпованості в країні, а також збалансування інтересів між усіма верствами населення.

Поряд з прийняттям спеціального закону, становлення правового інституту лобізму потребує здійснення цілісного комплексу заходів за низкою напрямів. Зокрема, базуючись на висновках науковців, можна рекомендувати внести зміни до нормативно-правових актів щодо визначення і регламентації порядків та процедур лобістської діяльності в органах публічної влади, а саме:



– до Регламенту Верховної Ради України, Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», Регламенту Кабінету Міністрів України та Типового регламенту місцевої державної адміністрації в частині унормування процедурних аспектів лобістської діяльності у відповідних органах публічної влади;

– до законів України «Про державну службу» і «Про службу в органах місцевого самоврядування» з метою регламентації участі державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у лобістських процедурах [4, с. 132].

Загалом, як наголошує Р.І. Євченко, лобізму тій чи іншій формі фактично існує у будь-якому суспільстві, але ступінь його розвиненості, цивілізованості, інтенсивності використання та продуктивності залежать від характеру політичного режиму, структури політичної системи, політичної культури, історичних традицій та інших особливостей кожної конкретної країни. Лобізм розвивається як об'єктивне явище політичної системи, як природна, неминуча практика у суспільстві, яке допускає плюралізм як норму життєдіяльності. Генезис лобізму та форми інтерпретації лобістської практики у політичному процесі пройшли довгий шлях, який еволюціонував від концептуалізації лобістської діяльності як явища нелегітимного, стихійного, не конвенційного, але ефективного до формування механізмів легітимації лобізму та його подальшого розвитку як однієї з форм презентації інтересів та представництва [3, с. 164].

Запровадження інституту лобізму потребує проведення широкомасштабної інформаційно-просвітницької діяльності, що має спрямовуватися на подолання усталених суспільних стереотипів розуміння лобізму як корупційної технології та формування його сприйняття як ефективного форми взаємодії суспільства та влади. Узагальнення пропозицій дослідників дозволяє виділити широке коло інструментів здійснення такої інформаційної кампанії, що включають:

– проведення комунікативних заходів наукового та практичного спрямування за участю представників органів публічної влади, інститутів громадянського суспільства, бізнесу, науково-експертної спільноти;

– залучення засобів масової інформації у формі тематичних публікацій, ток-шоу на телебаченні, інтерв'ю з державними та громадськими діячами, науковцями, експертами та ін.;

– висвітлення теорії і практики лобізму в науковій літературі;

– поширення інформаційних матеріалів, проведення презентацій, семінарів, тренінгів для представників органів публічної влади та громадських об'єднань тощо [4, с. 135-136].

Відтак, на нашу думку, в цілому лобізм в системі державного управління є суперечним поняттям. Зважаючи на те, що лобізм в системі державного управління регулюється переважно чинними конституційними нормами, воно має бути позбавленим будь-яких негативних аспектів. Лобізм вважається невід'ємним елементом політичної життєдіяльності кожної цивілізованої та демократично розвиненої держави. Натомість, у вітчизняних умовах чинна законодавча база вимагає правової регламентації лобізму в системі державного управління, що дасть можливість забезпечити передусім відкритість у системі ухвалення державно-управлінських рішень, а також відокремити поняття «лобізм» та «корупція».

**Висновки.** Таким чином, на основі вище наведеного можна дійти висновку, що лобізм в Україні відіграє важливу роль у системі суспільних відносин, проте здебільшого дане поняття тісно переплітається із корупцією. Тому, на нашу думку, найбільш гостро на даний час постають проблеми розвитку лобізму в системі державного управління в Україні, які полягають у:

– переважній непрозорості системи відносин держави із суспільством;

– нечіткому визначенні суб'єктів лобістської діяльності;

– обмежених можливостях великих верств населення у захисті своїх інтересів за допомогою використання лобістських механізмів;

– переважанні несприйняття лобізму серед громадськості.

Варто зазначити, що поява вище наведених проблем, пов'язана із відсутністю правового регулювання лобізму в Україні. Тому, на даний час варто докласти чимало зусиль для законодавчого закріплення даного інституту, чіткого роз'яснення даного явища і налагодження лобістської діяльності. На сьогоднішній день, парламентом опрацьовується законопроект, який цілком може забезпечити правову інституціоналізацію лобістської діяльності в системі державного управління в Україні, проте, на нашу думку, його необхідно суттєво доопрацювати.

#### Список використаних джерел:

1. Виговський Д. Суть лобізму як категорії політичної науки. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2008. Випуск 20. С. 42-48.
2. Головка В. Становлення лобізму в Україні: проблеми законодавчого регулювання. *Гуманітарний журнал*. 2012. № 4.
3. Євченко Р.І. Феномен лобізму: інтерпретація природи і моделі організації діяльності. *Міжнародні та політичні дослідження*. 2022. № 35. С. 157-166.
4. Кравченко С.О. Перспективи розвитку лобізму як складової системи запобігання корупції в Україні. *Право та державне управління*. 2023. № 2. С. 129-137.
5. Крупник А. Законодавче регулювання лобізму в Україні: у чому загроза для громадянського суспільства? URL: <https://uplan.org.ua/analytics/zakonodavche-rehuliuвання-lobizmu-v-ukraini-u-chomu-zahroza-dlia-hromadiansko-ho-suspilstva/>
6. Круть В.О. Лобізм як форма прояву корупції. *Право та державне управління*. 2020. № 4. С. 227-232.
7. Стельмах А.В. Проблеми реалізації лобістської діяльності в системі публічного управління: теоретичні підходи. *Вчені записки Університету «КРОК»*. 2020. № 4 (60). С. 83-87.
8. Corruption Perceptions Index. Transparency International. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>

#### **Hornyk V., Masyk-Besova M., Yevmeshkina O. Problematic aspects of lobbying in the state administration system**

*The article reveals the problematic aspects of lobbying in the state administration system, which is necessary in the direction of legal and democratic development of any state. Lobbying takes place in most developed and civilized foreign countries, but it is ambiguous and needs more detailed research. It was determined that in order for lobbying to be socially useful, it is necessary to ensure the proper development of democratic institutions, civil society, as well as state and political stability. At the same time, it is worth paying attention to ensuring the independence of judicial bodies and mass media. It was found that the main goal of lobbying is the implementation of most socially significant functions that allow establishing constructive communication between all subjects of social and political life, not only in society, but also in the state as a whole.*

*The foreign experience of lobbying in the state administration system is briefly analyzed. Groups of countries are given depending on the level of regulation of lobbying activities. It is noted that the civilized levers of influence of lobbying activities become most effective in a society that has overcome corruption in the country, which can be tracked with the help of the Corruption Perception Index. Attention is focused on the need for legislative institutionalization of lobbying activities in Ukraine through the adoption of a separate law designed to legislatively define this concept, provide its clear explanation and ensure control over lobbying activities. It was established that this law is the main prerequisite for bringing lobbying out of the «shadows», ensuring its «civilization» and transforming it into an effective mechanism for representing public interests, ensuring effective state and public control over lobbying activities, as well as one of the main factors in reducing corruption in the country. as well as the balancing of interests between all sections of the population.*

*The problems of the development of lobbying in the system of public administration in Ukraine are presented, which consist in the predominant opacity of the system of relations between the state and society; unclear definition of subjects of lobbying activity; limited opportunities of large sections of the population to protect their interests by using lobbying mechanisms; prevailing public disapproval of lobbying. It was determined that the emergence of the above problems is related to the lack of legal regulation of lobbying in Ukraine.*

**Key words:** lobbying, lobbying activity, public administration, the purpose of lobbying, problems of lobbying activity, foreign experience.