

НАПРЯМ 6. АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ, ПРАВА, УПРАВЛІННЯ ТА ВРЯДУВАННЯ У ВОЄННИЙ І ПОВОЄННИЙ ПЕРІОД

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-355-5-14>

Вінниченко О. О.,

*аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Національного авіаційного університету
м. Київ, Україна*

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ЛОБІЗМУ ЯК МЕХАНІЗМ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ

Військовий стан в Україні загострив проблему боротьби з корупцією, яка має особливо огидний вигляд та наносить особливо велику шкоду в умовах, коли країна кидає всі сили для протидії агресору. Інформаційний простір перенасичений інформацією про корупцію на військових закупівлях, корупція стає чи не головною перепорою у співпраці України з демократичними країнами щодо їхньої подальшої підтримки у війні проти Росії. Відтак і в ЗМІ, і в наукових дослідженнях все ширше обговорюються можливі механізми посилення боротьби з корупцією. Одним з напрямів є пропозиції використання для цієї мети механізмів лобіювання та обговорення способів їх інституціоналізації в Україні.

Проблема лобізму торкається широкого кола теоретичних та прикладних аспектів вивчення цього явища, оскільки стосується багатьох сфер та проявів життя суспільства. При цьому часто сам термін «лобізм» має суто негативне значення, його часто розуміють як «протекціонізм», «купівлю голосів», «підкуп», загалом діяльність у корисливих чи вузькоприватних інтересах на шкоду інтересам громадським. У найбільш негативній інтерпретації лобізм сприймається як механізм незаконного тиску на представників органів влади з використанням хабарництва та корупції з метою ухвалення управлінських рішень в інтересах певних груп чи осіб [1, с. 48].

Насправді такі прояви лобізму не є характерними для його ролі у публічному управлінні та житті суспільства. У серйозних наукових дослідженнях лобізм вивчається як цілком позитивний аспект публічної діяльності у межах таких концепцій як теорія груп інтересів,

теорія функціонального представництва інтересів, політологічних теорій плюралізму та корпоративізму тощо.

Достатньо конструктивним є комунікативний підхід до аналізу феномену лобізму, у межах якого останній розглядається як публічна комунікація, коли її суб'єкт, тобто лобіст, здійснює вплив на реципієнта, тобто особу, що приймає рішення, з використанням інформаційно-комунікативних структур для отримання певних адміністративних переваг, пільг, ресурсів, тощо. Їхня взаємодія у процесі комунікації призводить до утворення специфічної матриці публічного простору. Відповідно такої інтерпретації лобізм виконує важливі функції щодо сприяння взаємодії між громадянським суспільством та державними структурами, забезпечення плюралізму інтересів, розширення можливостей брати участь у прийнятті та реалізації управлінських рішень тим суб'єктам, які безпосередньо не представлені в органах влади.

Проте найбільш перспективним слід вважати інституційний підхід, у межах якого лобізм розглядається як один із інститутів сучасного суспільства, функціональний імператив якого полягає в узгодженні інтересів держави, громадянського суспільства та окремих соціальних груп. Специфікою інституційного підходу є обов'язкова інституціоналізація лобізму через відповідне унормування діяльності його суб'єктів і оформлення цієї діяльності через правотворчу, правозастосовчу та правоінтерпретаційну діяльність.

Відповідно для максимізації конструктивних вимірів лобізму необхідною є врегульованість лобістських відносин через норми права, які мають встановлювати для взаємодіючих сторін певні права й обов'язки, а також і відповідальність. У результаті такого процесу правового унормування лобізм трансформується у публічний інститут, а лобістські відносини – у лобістські правовідносини. В основі останніх лежать норми права, які визначають коло суб'єктів таких правовідносин, є вказівка на юридичні факти, які передбачають умови виникнення таких правовідносин, зміст норми прававизначається сукупністю суб'єктивних прав та юридичних обов'язків тих сторін, які є учасниками лобістських правовідносин, а санкція норми права описує наслідки виконання чи невиконання її вимог.

Лобістські правовідносини суттєво відрізняються від лобістської діяльності, оскільки останню можна здійснювати і за відсутності правового унормування, перші ж за межами правових норм неможливі. Їх цінність полягає у правовому визнанні важливості для держави та суспільства такого виду суспільних відносин. Процес інституювання необхідний для максимізації позитивних якостей лобізму та нівелювання його негативних якостей. Цей процес залежить від моделі та методів правового регулювання лобістської діяльності, від рівня прозорості процесу прийняття державно-управлінських рішень, від

правової культури самих суб'єктів лобізму, від політичної волі політичних лідерів.

Світова практика свідчить, що інституціоналізація лобістської діяльності, хоча сама по собі і не може слугувати інструментом боротьби з корупцією, сприяє формуванню середовища, яке для корупції є несприятливим. Відповідно до законодавчого визначення, корупція – це таке діяння службових осіб у вигляді зловживання службовим становищем, хабарництва, підкуп тощо, яке спрямоване проти законних інтересів суспільства та держави і вчинене з корисливою метою. Існують усі підстави зробити висновок про некоректність порівняння лобіювання та корупції. Хоча суб'єктами корупційних та лобістських відносин є представники приватних інтересів, з одного боку, та офіційні посадові особи, з іншого, лобіст представляє, як правило, інтерес замовника і орієнтований на правотворчий процес.

Лобіювання не тільки не породжує корупцію, а є її прямим конкурентом, переводячи взаємодію приватного інтересу та державних чиновників у контрольоване правове поле. Корупція є у будь-якому державно-організованому суспільстві, однак поряд з цим у суспільстві існують і прагнення громадян впливати на владу для врахування власних інтересів при прийнятті органами публічної влади управлінських рішень. Активістська політична культура, характерна для сучасного демократичного суспільства, особливо сприяє об'єднанню громадян в різні групи для інтегрованого тиску на органи публічної влади з тих чи інших питань. І лобістська діяльність є однією з різновидностей такого тиску, яка створює законний канал захисту приватних інтересів і входить у відповідний політичний інститут.

Разом з тим недоцільно розглядати лобіювання як механізм протидії корупції. Мета лобіювання полягає не у боротьбі з корупційними проявами як такими, а у доведенні інтересів певних суб'єктів до посадових осіб чи органів публічної влади, тобто у професійному представництві інтересів громадян та їх об'єднань. Даний феномен потребує інституціоналізації не стільки для боротьби з корупцією, скільки у зв'язку з самостійною цінністю даного феномену для розвитку в Україні цивілізованої взаємодії між громадянським суспільством та державою.

Слід вважати недоцільним і використання механізмів лобіювання для легалізації і введення у регульоване правове поле тих процесів, які зараз мають форму корупції. Таке використання приведе до дискредитації лобіювання негативним контекстом, а крім того, буде означати неприпустиму законодавчу недооцінку ролі та значення даного інституту для національної державотворчості та інтеграції у світовий політико-адміністративний простір. Єдине, що може виправдати прихильників ідеї використання лобізму для боротьби

з корупцією, це прагнення започаткувати процес інституціоналізації лобістської діяльності хоча б у формі антикорупційного законодавства.

Насправді у цьому немає потреби, оскільки існує величезний світовий досвід правового унормування лобістської діяльності. З 1995 року, коли в США було прийнято спеціальний закон для регулювання цієї діяльності і тим самим створено своєрідний стандарт для інших країн у цій царині, у різних країнах прийнято багато нормативних документів щодо її інституціоналізації. На сьогодні практично у всіх розвинених країнах створено систему регулювання лобізму, яка одночасно сприяє актуалізації його посередницьких функцій між громадянами та державою і сприяє зменшенню корупції.

Узагальнюючи світовий досвід для потреб України, доцільно вести мову про дві основні моделі регулювання лобізму [2, р. 26]. Перша модель ґрунтується на створенні спеціального закону про лобізм, як це було зроблено у США, а потім і в Канаді. У цьому документі чітко прописані та визначені всі аспекти регулювання діяльності різних груп інтересів в органах державної влади. Друга модель полягає в унормуванні питань, пов'язаних з лобістською діяльністю, шляхом розробки та прийняття кількох спеціальних нормативних актів, що найбільш чітко проглядається у Німеччині та Великобританії.

На нашу думку, для України другий варіант інституціоналізації лобізму є більш практичним. Адже спроби регулювання лобістської діяльності на основі створення одного всеосяжного закону, який зробить неможливим нелегальний лобізм, по своїй суті корупційного характеру, будуть малопродуктивними в силу наявності потужних груп тиску, які постійно будуть прагнути знищити проект такого закону у зародковому стані, унеможливаючи інституціоналізацію вітчизняного лобізму на сучасних цивілізованих засадах. Тому потрібно вирішувати цю проблему на основі створення кількох спеціалізованих законів, кожен із яких буде спрямований на регулювання певного спектру лобістської діяльності. На основі такого підходу Україна поступово зможе відрегулювати всі аспекти лобізму, забезпечивши створення цивілізованої системи регулювання лобістської діяльності.

Список використаних джерел:

1. Малявін Є. В. Лобізм у політичній системі суспільства: плюси та мінуси. *Гілея: науковий вісник = Hileya: scientific herald* : зб. наук. пр. Київ : Гілея, 2019. Вип. 143 (№ 4), ч. 3 : Політичні науки. С. 46–49.

2. Walker C. Lobby life: inside westminster's secret society. Publisher : ELLIOTT & THOMPSON LIMITE, [S.l.], 2021. 276 p.