

Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).

Спеціальність – 281.

Державне управління: удосконалення та розвиток. 2022. № 10.

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2022.10.5>

УДК 351

В. Г. Волошин,

к. держ. упр., начальник відділу організаційно-адміністративного забезпечення, Центр оцінювання кандидатів на зайняття посад державної служби, м. Київ

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7475-3553>

У. С. Мустафаєва,

к. держ. упр., провідний фахівець відділу аналітичної та експертно-консультативної діяльності, Центр оцінювання кандидатів на зайняття посад державної служби, м. Київ

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5128-4483>

ФЕНОМЕН ЛОБІЗМУ ТА КОРУПЦІЇ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

V. Voloshyn,

PhD in Public Administration, Head of the Department of Organizational and Administrative Support, Center for Assessing Candidates for Public Service Positions, Kyiv, Ukraine

U. Mustafayeva,

PhD in Public Administration, Leading Specialist of the Department of Analytical and Expert-Consultative Activities, Center for Assessing Candidates for Public Service Positions, Kyiv, Ukraine

ФЕНОМЕН ЛОБІЗМУ ТА КОРУПЦІЇ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

У статті подано порівняльний аналіз лобізму та корупції. Досліджено взаємозв'язок лобізму та корупції, їх спільні риси та відмінності, позитивних та негативних сторін впливу лобізму на здійснення владних повноважень системою державного управління. Досліджена багата палітра суджень щодо природи та сутності цих явищ, та їх впливу на різні сфери життєдіяльності.

Зроблено спробу з'ясувати різницю (схожість) між корупцією та лобізмом. Встановлено чинники, які послаблюють ефективність боротьби з корупцією. Очевидно, що для боротьби з корупційним лобізмом необхідне законодавче регулювання лобістської діяльності.

Прийняття закону, що регулює лобістську діяльність забезпечить прозорість роботи органів влади та налагодить соціальний діалог між владою та громадянським суспільством, дасть можливість громадянам брати участь у прийнятті державно-управлінських рішень.

Вивчення і аналіз проблем і перспектив законодавчого забезпечення інституту лобіювання може стати перспективним напрямом подальших досліджень.

The article presents a comparative analysis of lobbying and corruption. The relationship between lobbying and corruption, their common features and differences, the positive and negative aspects of the influence of lobbying on the exercise of power in the state administration system have been studied. A rich palette of judgments regarding the nature and essence of these phenomena and their impact on various spheres of life has been studied.

An attempt was made to find out the difference (similarity) between corruption and lobbying.

It is clear that corruption in the public sphere is one of the most dangerous problems of modern society, which is a complex social phenomenon, and consists in the self-interested use by an official of his official position for the purpose of personal enrichment, or when this official makes an biased, illegal decision, for the benefit of a third party, for which he receives an illegal reward. In view of our research, the factors that weaken the effectiveness of the fight against corruption have been identified.

Lobbying in Ukraine with its informal ways of influencing decision-making by authorities exists, and in this context the question remains open as to how legitimate are its methods of influencing decision-making by authorities.

The adoption of a law regulating lobbying activities will ensure the transparency of the work of the authorities and establish a social dialogue between the authorities and civil society, and will give citizens the opportunity to participate in the adoption of state-management decisions.

The law must define the legal essence of lobbying, the principles of its implementation, the procedure for providing lobbying services, lobbying subjects, their registration and legal status, methods of carrying out lobbying activities, declaration of lobbying interests, the framework of relations between government representatives and lobbyists, responsibility must be regulated, control.

This, in turn, will allow not only to differentiate concepts such as lobbying and corruption as different forms of promoting interests in government bodies, but at the same time to counteract such a phenomenon as corruption lobbying.

Ключові слова: *корупція, лобізм, лобіювання, лобістська діяльність, просування інтересів, корупційна складова, корупційний лобізм.*

Key words: *corruption, lobbying, lobbying, lobbying activity, promotion of interests, corruption component, corruption lobbying.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Корупція є однією з головних проблем сучасності, яка не тільки руйнує економіку, але й реально загрожує функціонуванню системи публічного управління, верховенства закону, соціальній справедливості, демократії і правам громадянина, здійсненню реформ в державі.

Більш того, якщо в країні, є ситуації, коли здійснюється корупційний економічний і політичний вплив на органи влади, коли рішення посадовців, функції влади можуть продаватися і купуватись, то в даному випадку стоїть питання про вплив цього явища на стан національної безпеки та, відповідно, безпеки держави, особистості у цілому.

Функціонування державного управління передбачає процес вироблення та прийняття державно-управлінських рішень на різних рівнях влади з урахуванням різноманітних інтересів суб'єктів, які утворюють наше суспільство, а саме різних соціальних верств, прошарків, груп, комерційних структур, політиків тощо.

Під час розробки та прийнятті державно-управлінських рішень органами влади, на них, з боку окремих груп інтересів може здійснюватися вплив, з метою просування приватних інтересів та прийняття рішень з бажаним результатом, а саме мова йде про таке явище як лобіювання.

У таких процесах, як лобіювання інтересів окремих соціальних груп та організацій може бути закладена корупційна складова, оскільки йдеться про втручання в роботу органів державної влади, що у свою чергу може стати причиною політичних та економічних криз, порушення прав людини, підриву демократії і верховенства права тощо.

Тому залишається відкритим питання, чи є формою прояву корупції вплив на динаміку вироблення та прийняття державно-управлінських рішень з метою отримання бажаного результату, визначення правової бази діяльності лобістів, можливі межі їх втручання у діяльність органів державної влади і де та лінія, яка відокремлює корупцію від лобіювання.

Існує багата палітра суджень щодо природи та сутності цих явищ, та їх впливу на різні сфери життєдіяльності. Небезпідставною є думка про те, що корупція та лобізм пов'язані між собою.

Дослідження з позиції не тільки юридичної, а й інших наук лобістської діяльності та її впливу на систему демократичних цінностей, показує відсутність єдиної думки щодо розуміння сутності цього феномену.

Спробуємо розібратися в існуючих поглядах з цього питання та з'ясувати різницю (схожість) між корупцією та лобізмом.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). дослідити взаємозв'язок лобізму та корупції, їх спільні риси та відмінності, позитивних

та негативних сторін впливу лобізму на здійснення владних повноважень системою державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Аналіз інтерпретації лобізму – як феномена і процесу, досліджено в працях вітчизняних фахівців, зокрема І. Бідзюри, [2], Д. Виговського, [3], І. Ворчакової, Ю. Ганжурова [7], К. Гольдштейна, М. Газізова, М. Рачинської, В. Сумської [20], А. Трофименка [22], С. Телешуна [21] та інших. Загалом багато досліджень присвячено проблемам феномену лобізму, проте досі суперечними є питання співвідношення корупції та лобізму, законодавчого закріплення лобістської діяльності. Особливо актуальною є його здійснення та інституціоналізації в Україні. Тому залишається відкритим питання, чи є формою прояву корупції вплив на динаміку вироблення та прийняття державно-управлінських рішень з метою отримання бажаного результату, визначення правової бази діяльності лобістів, можливі межі їх втручання у діяльність органів державної влади і де та лінія, яка відокремлює корупцію від лобіювання.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. На сьогоднішній день поняття корупції закріплене на законодавчому рівні та є сформованим, що стосується поняття лобізму та лобістської діяльності воно знаходиться в процесі становлення. Розглянемо деякі підходи щодо визначення цих дефініцій.

Експерти ООН у зміст «терміну» корупція вкладають зловживання державною владою з метою отримання вигоди у особистих цілях. До найпоширеніших різновидів корупції, корупційних правопорушень та посадових злочинів, віднесено:

– вимагання, незаконне заволодіння посадовцями державної власності, привласнення товарів та послуг, призначених для громадського використання;

– незаконне використання свого службового становища з метою отримання особистих вигід, переваг;

– потенційного чи реального конфлікту під час виконання службових, представницьких повноважень, також таке явище як кумівство, коли пріоритет при прийнятті на роботу надається членам сім'ї;

– вплив на суспільство при розробленні нормативно-правових актів з метою отримання особистої вигоди [14].

За визначенням О.-А. Санчеса, лауреата Нобелівської премії миру: «корупція» – таємна змова між державними службовцями і бізнесменами для досягнення протизаконних та аморальних переваг.

Цієї ж думки дотримується С. Верстюк, якій вважає корупцію «угодою між організаціями і/чи фізичними особами, що зменшує трансакційні витрати клієнта (порівняно зі звичайними за даних інституціональних рамок) та збагачує агента, порушуючи формальні та/або неформальні обмеження, і не має надійних інституціональних механізмів забезпечення. У цьому разі клієнт – це хабародавець, замовник, а агент – особа, яка отримує хабар, виконавець».

Вдало висловився з цього питання доктор Сар Дж. Пундей. На його думку, корупція не інфекція, на яку раптом може «захворіти» суспільство, а є наслідком рішень, явищ, тенденцій, що відбуваються в політико-економічному розвитку держави. І як показує історія жодна держава ніколи не була повністю вільною від неї... [12].

У нормах Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII «Про запобігання корупції» корупція розглядається, як використання, зловживання особою уповноваженої на виконання державних функцій чи пов'язаних з ними можливостей з метою отримання вигоди в особистих цілях [17].

До переліку корупційних правопорушень, згідно з Законом України «Про запобігання корупції» належать:

обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища (ст. 22);

обмеження щодо одержання подарунків (ст. 23);

обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 25);

обмеження спільної роботи близьких осіб (ст. 27).

Відповідно до Кримінального кодексу України [12]:

- зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 ККУ);
- прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірно вигоди службовою особою (ст. 368 ККУ);
- пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі (ст. 369 ККУ);
- зловживання впливом (ст. 369² ККУ);
- інші способи порушень Закону України з питань запобігання корупції.

Переважаючими чинниками, які послаблюють ефективність боротьби з корупцією є:

- нестабільність загальної політичної ситуації в країні, політичне протистояння;
- недосконалість характеру відносин держава-бізнес;
- недосконалість системи державного управління на конституційному рівні;
- відсутність політичного бажання з боку вищих органів державної влади;
- слабкі місця у законодавстві з протидії корупції;
- недоліки системи державного управління з протидії корупції;
- симптоми корупції в діяльності судових і правоохоронних органів;

– слабкий вплив інститутів громадянського суспільства тощо [14].

Отже, з наведеного зрозуміло, те що корупція у державній сфері – одна із найнебезпечніших проблем сучасного суспільства, яка має складне соціальне явище, і полягає у корисливому використанні посадовою особою свого службового становища з метою власного збагачення, або коли ця посадова особа приймає необ'єктивне, протиправне рішення, на користь третьої особи, за що отримує незаконну нагороду.

В даному контексті особливо найбільш небезпечним стає руйнівна політична «високорівнева» корупція, яка вражає центри ухвалення політичних та державних рішень, а це є прямою загрозою національній безпеці та демократії в Україні.

На жаль, підтвердженням існування проявів корупції стало дослідження «Transparency International» згідно якому Україна зі 100 можливих в Індексі сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index - CPI) - отримала 32 бали за 2021 рік і посіла 122 місце зі 180 країн у CPI. Треба визнати, що всупереч низці позитивних змін, які підвищили якість антикорупційної боротьби, цей показник свідчить про «стагнацію» у боротьбі з корупцією протягом останніх трьох років [26].

У контексті цього питання, в останні роки, ми спостерігаємо тісний зв'язок між владою та бізнесом, а саме коли у парламентах останніх скликань простежується стійка тенденція збільшення кількості бізнесменів в якості народних депутатів, які займаються просуванням своїх бізнес інтересів або просуванням «своїї людини» до державних структур, з метою подальшого забезпечення приватного інтересу у певній господарській галузі.

З іншого боку, парламентські партії та їх лідери використовуються як інструменти представництва інтересів фінансово-промислових груп, а не виборців. Це призводить до зрощення кількості суб'єктів та об'єктів лобізму [24]. С. Телешун вважає, що фінансово-промислові групи фактично «утримують» державу [21].

При цьому, за тими змінами, поправками та уточненнями, які вносяться до законів часто ховаються пільги і преференції, які не поширюються на всі існуючі в певній сфері групи інтересів [9].

Очевидно, мова йде про таке явище як лобіювання, а саме про практику її впливу на прийняття рішень, на державну політику, на систему демократичних цінностей. В свою чергу, як показує практика, лобісти, можуть просувати незаконні (приватні) бізнес-інтереси, приховуючи їх вузькоспрямованість, доводячи їхню суспільну значимість, доцільність тощо.

У науковій літературі відсутня єдина думка щодо сутності лобістської діяльності та її впливу на систему демократичних традицій. Існуючі позиції можна розділити на дві основні, де одні дослідники, не розмежовують лобізм і корупцію, а інші дослідники розрізняють корупцію та лобізм і, незважаючи на визнання деяких негативних характеристик останнього, позитивно оцінюють сутність цього процесу.

Ряд дослідників пропонує тлумачення значення терміну лобізм як професійну взаємодію представників недержавних організацій із чиновниками державних органів та органів місцевого самоврядування для сприяння ухваленню або не ухваленню (залежно від інтересів перших) останніми певних рішень [22].

Згідно з іншим підходом, лобізм – це будь-яке пряме або опосередковане спілкування з посадовими особами державних органів, керівниками політичних рішень або представниками з метою впливу на прийняття громадських рішень, які здійснюються від імені будь-якої організованої групи. При цьому суб'єктами лобіювання можуть виступати не лише професійні лобісти, а й представники приватного сектору, представники корпорацій, громадських організацій тощо [25; 6].

Разом з тим, лобізм можна визначити як систему та практику реалізації інтересів різних суспільних груп, особливий інститут політичної системи, що визначає спосіб впливу приватних чи громадських організацій (політичні партії, корпорації, союзи тощо) на прийняття рішень [8].

Існують також і інші трактування цього феномена (автори нарахували близько 30), які відрізняються не принциповими, а суто суб'єктивними оцінками цього явища [15].

Також, у джерелах відрізняють терміни «лобізм», якій розглядають як суспільно-політичне явище, змістом якого є відстоювання важливих для соціуму інтересів [19] і «лобіювання» – здійснення конкретних зусиль впливу на органи влади для внесення останніми певних змін або для запобігання небажаним політичним змінам [25].

Варто сказати, що науковцями не заперечується факт, що під час лобістської діяльності здійснюється вплив зі сторони зацікавлених груп на прийняття рішень органами державної влади. І в цьому контексті продовжуються дискусії лише щодо того, хто є суб'єктом лобістської діяльності – зацікавлені групи чи групи тиску, яким чином і якою мірою це явище вписується у моральні та правові норми життєдіяльності суспільства, чий інтереси відстоює ця діяльність – власні, суспільні, або замовника тощо [15].

Виходячи з вище сказаного, на нашу думку, це явище можна трактувати як діяльність спрямовану на здійснення впливу на державні органи, посадових осіб для переконання їх не тільки у прийнятті, а й у зміні чи скасування того чи іншої акту, з метою задоволення інтересів певних зацікавлених груп або осіб.

Важливий момент, на який хотілося б звернути увагу, а саме чи є законним і справедливим у контексті демократії вибіркоче відстоювання інтересів індивіда чи групи (конкретних суспільних груп), наскільки методи та підходи їх відстоювання правомірні та не заборонені законом.

У свою чергу це може призвести до того, що лобіювання як частина суспільно-політичного життя може стати інструментом, за допомогою якого зацікавлені особи в обмін на «державну послугу», що надається органами державної влади, надаватимуть певні матеріальні блага виконавцям цих замовлень.

Дж. Медісон зазначав, що діяльність лобістів у своїх формах не завжди законна, вона підриває віру громадян у державні інститути і, крім того, в цілому є закритою, тобто не підлягає суспільному контролю [4].

Є всі підстави так вважати. Так як лобіст для реалізації своїх завдань нерідко використовує досить сумнівні методи та засоби. Зокрема, йдеться про протиправний тиск на представників органів влади (використовуючи хабарництво тощо), за допомогою яких ухвалюються державно-управлінські рішення в інтересах певних зацікавлених груп або осіб [15].

Звісно ж, що така ситуація говорить про поєднання корупції та лобізму, і межа між цими поняттями вкрай незначна, а саме йдеться про корупційний лобізм.

До ознак корупційного лобізму можна віднести: по-перше, його протиправність, а саме коли відбувається незаконне просування приватних інтересів в органах влади із метою перегляду політики на свою користь, або ухвалення вигідних управлінських рішень. В даному випадку, якщо буде доведено корупційну складову, особа, уповноважена на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування нестиме відповідальність за скоєння протиправного діяння, зокрема і за рішення, прийняте під впливом корупційного лобіювання.

Зокрема, ст. 364 Кримінального кодексу України (далі - КК України), містить перелік корупційних злочинів, до яких належить зловживання владою або службовим становищем; ст. 368 КК України прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою; ст. 368-5 КК України незаконне збагачення; ст. 369 КК України пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі [13].

Другою ознакою корупційного лобізму є те, що він служить інструментом задоволення інтересів не всіх верств суспільства, а лише задоволення інтересів вузьких груп чи осіб. Вочевидь, це призводить до загострення протиріччя між приватними інтересами вузьких груп та публічними інтересами, отже, є чинником соціальної несправедливості.

Третьою характерною особливістю корупційного лобізму є його політизація, а саме, масове входження підприємців у політику. Наслідком цього є отримана можливість безпосередньо лобіювати свої бізнес-інтереси, міняючи посередників. Такі політики обстоюють виключно інтереси власного бізнесу, а не галузі [11].

По-четверте, відсутність законодавчого забезпечення лобістської діяльності, встановлених меж впливу лобістів на прийняття рішень з тих чи інших питань уповноваженими законодавчої та виконавчої влади, призвело до використання цього інструменту для просування та відстоювання приватних інтересів, що фактично може говорити про корупційний характер такої діяльності.

Слід визнати, що лобізм в Україні з його неформальними способами впливу на прийняття рішень органами влади існує, і в цьому контексті залишається відкритим питання, наскільки правомірними є способи його впливу на прийняття рішень органами влади.

Звісно, для того, щоб лобіювання не стало механізмом впливу впливових груп на закони та постанови на шкоду громадським інтересам, необхідна правова регламентація лобістської діяльності, яка з одного боку забезпечить, реалізацію фундаментальних прав громадян та врахування всіх інтересів при прийнятті державно-управлінського рішення, з іншого – максимальну прозорість процесу прийняття державно-управлінських рішень на всіх рівнях влади.

При прийнятті державно-управлінських рішень завжди існуватиме боротьба інтересів різних груп суспільства, і лише законодавче врегулювання лобістської діяльності дозволить найбільш ефективно узгодити та досягти балансу інтересів максимальної кількості зацікавлених сторін.

Тобто на наш погляд, правове закріплення лобістської діяльності забезпечить умови для розвитку цивілізованого лобізму та створить перешкоди для корупційного лобізму. Відповідно, це дозволить провести

чітку межу між корупцією та лобізмом як інструментом демократичних перетворень.

Зокрема, І. Ворчакова до функцій лобізму як цивілізованої діяльності відносить: упередження корупції; налагодження соціального діалогу між владою та громадянським суспільством; забезпечення прозорості прийняття державних рішень; сприяння здоровій політичній конкуренції; надання можливості громадянам брати опосередковану участь у прийнятті правових і політичних рішень; задоволення суспільних, а не вузько корпоративних рішень [5].

На переконання, Дж. Фергюсона, законні заходи лобіювання покращують якість прийняття громадських рішень та сприяють демократичному праву на клопотання уряду, тобто правова легалізація лобізму – це, за змістом і наслідками, визнання державними органами права громадян на участь у політичному процесі, забезпечення діалогу цих двох суб'єктів для ефективного демократичного управління і контроль за якістю цієї взаємодії [25].

Щодо конституційно-правових засад лобістської діяльності, то в Основному Законі України відсутня норма, яка безпосередньо закріплює за фізичними чи юридичними особами, а також їхніми об'єднаннями, право на лобіювання власних інтересів чи інтересів третіх осіб під час прийняття нормативно-правових актів, але є низка статей, в яких закладено керівні початки, принципи і підстави для легітимізації та функціонування лобіювання. Зокрема, ст. 5 визначає, що «.. єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування», ст. 69 «волевиявлення здійснюють через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії», ст. 84 «діє принцип гласності, а саме засідання Верховної Ради України проводять відкрито. Закрите - за рішенням більшості від конституційного складу тощо.

Можливість здійснення лобіювання в Україні, частково регулюються положеннями законів України та підзаконними нормативно-правовими актами, а саме: закони України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939-VI; «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII; «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР; «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII; «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794- VII; «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 5 листопада 2008 року № 976-2008-п; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» від 25 травня 2011 року № 555-2011-п тощо.

Як бачимо, загальні конституційні засади і часткове регулювання окремих аспектів лобіювання у чинному законодавстві має місце бути, але це не вирішує питання комплексної легітимізації інституту лобіювання в Україні.

Зважаючи на те, що Україна на конституційному рівні визнала європейську інтеграцію одним із пріоритетних напрямів зовнішньої політики, зазначимо, що в статті 444 Договору про Асоціацію з ЄС, Україна і ЄС беруть на себе зобов'язання щодо сприяння процесу інституційної розбудови та консолідації організацій громадянського суспільства, у тому числі – лобістської діяльності [23].

Відповідно, лобістська діяльність як елемент правової держави не може функціонувати поза межами правового поля.

З цією метою, слід прийняти спеціальний закон про лобіювання, де має бути визначена правова сутність лобізму, принципи його здійснення, мають бути врегульовані порядок надання лобістських послуг, суб'єкти лобізму, їх

реєстрація та правовий статус, методи здійснення лобістської діяльності, декларування лобістських інтересів, рамка відносин між представниками влади і лобістами, відповідальність, контроль тощо. Такий підхід дозволить не тільки розмежувати такі поняття як лобізм і корупція як різних форм просування інтересів в органах влади, але одночасно протидіяти такому явищу як корупційний лобізм.

У цьому контексті, щодо урегулювання лобіювання Організація економічного співробітництва та розвитку (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)), визначає десять принципів для забезпечення прозорості та чесності в лобіюванні.

I. Будівництво ефективних і справедливих рамок для відкритості та доступу.

1. Країни повинні забезпечити рівні умови для надання всім зацікавленим особам справедливого і рівного доступу до розробки і реалізації державної політики.

2. Правила і рекомендації з лобіювання повинні враховувати інтереси регулювання, пов'язані з практикою лобіювання, і поважати соціально-політичні й адміністративні контексти.

3. Правила і рекомендації з лобіювання повинні відповідати ширшій політиці та нормативно-правовій базі.

4. Країни повинні чітко визначити терміни «лобіювання» і «лобіст» або розробити правила і керівні принципи з лобіювання.

II. Підвищення прозорості.

5. Країни повинні забезпечити адекватний ступінь прозорості, щоб державні посадові особи, громадяни і підприємства могли отримати достатню інформацію про лобіювання.

6. Країни повинні дозволити зацікавленим суб'єктам, у тому числі організаціям громадянського суспільства, діловим колам, засобам масової інформації і представникам широкої громадськості, уважно вивчити лобістську діяльність.

III. Розвиток культури цілісності.

7. Країни повинні виховувати культуру чесності в громадських організаціях і прийняття рішень, забезпечуючи чіткі правила і керівні принципи поведінки державних посадових осіб.

8. Лобісти повинні відповідати стандартам професіоналізму і прозорості; вони поділяють відповідальність за сприяння формуванню культури прозорості та чесності в лобіюванні.

VI. Механізми для ефективного здійснення, дотримання і розгляду.

9. Країни повинні залучати ключових учасників у реалізацію узгодженого спектру стратегій і практики з метою дотримання чесності лобіювання.

10. Країни повинні розглянути питання про функціонування їхніх правил і керівних принципів, пов'язаних із лобіюванням на періодичній основі і внести необхідні корективи у світлі накопиченого досвіду [1].

В Україні розвиток законодавчих ініціатив щодо регулювання лобізму пройшов декілька етапів свого еволюційного розвитку, і на розгляд Верховної Ради України були представлені різні законопроекти з цього питання, якщо говорити про зміст останніх законодавчих ініціатив, то вони характеризуються суттєвою прозорістю та вимогливістю до суб'єктів лобістської діяльності, та запропонованим механізмом контролю цієї діяльності, створенням Електронного реєстру суб'єктів лобіювання тощо. Останніми на сьогодні законопроектами, які регулюють діяльність з лобіювання, є:

законопроект «Про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання» (№ 3059-2 від 02.03.2020) визначає правові засади організації і діяльності суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні, містить визначення основних термінів, принципи, гарантії, форми здійснення лобіювання, набуття, зупинення та припинення права на лобіювання, механізм контролю за дотримання суб'єктами лобіювання вимог цього Закону тощо [18].

Згідно висновку Головного науково-експертного управління у запропонованому законопроекті основними відмінностями та перевагами є те, що у ньому пропонується більш комплексний порівняно із попереднім законопроектом підхід до правової регламентації лобістської діяльності в Україні, зокрема, через чітке розмежування між професійною лобістською діяльністю та просуванням інтересів громадськості у прийнятті політичних рішень та управлінні державними справами; більш вдале регламентування вимог до суб'єктів лобістської діяльності; встановлення плати за первинне внесення даних та щорічне підтвердження статусу лобіста у Єдиному реєстрі суб'єктів лобіювання тощо. Але водночас викликають зауваження положення проекту стосовно сфери його правового регулювання, питання розмежування просування інтересів громадськості (публічних інтересів) та професійне лобіювання (просування приватних інтересів за винагороду з наданням лобісту широких додаткових прав і покладанням додаткових обов'язків), потребують уточнення деякі терміни тощо.

законопроект «Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні» (№ 3059 від 11.02.2020) в ньому визначені особи, на яких суб'єкт лобіювання, з метою виконання умов договору про надання послуг з лобіювання, має право здійснювати законний вплив (охоплені особи), до яких віднесено [16]:

- 1) Президент України;
- 2) керівник постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України, його заступники, особи, що є посадовими та службовими особами такого органу, а також особи, що є представниками Президента та працівники їх апарату;
- 3) члени Кабінету Міністрів України, перші заступники та заступники міністрів, посадові і службові особи Секретаріату Кабінету Міністрів;
- 4) народні депутати України діючого скликання Верховної Ради України, посадові особи Апарату Верховної Ради України;

- 5) Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та його представники, працівники їх апарату;
- 6) голови місцевих державних адміністрацій, їх перші заступники та заступники, працівники їх апарату;
- 7) депутати місцевих рад, посадові особи місцевого самоврядування;
- 8) працівники патронатних служб;
- 9) інші особи, які займають посади державної служби категорії «А» і «Б».

Згідно висновку Головного науково-експертного управління у запропонованому законопроекті є спірні питання які потребують коригування, а саме: пропонується проект не узгоджується із положеннями Цивільного кодексу України, Кримінального кодексу України, Регламенту Верховної Ради України, законів України «Про комітети Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України», тощо. З огляду на це прийняття даного проекту у запропонованому вигляді може призвести до численних правових колізій, крім того, недостатньо спрогнозовані соціально-економічні наслідки його прийняття, нечітко окреслена сфера його дії тощо.

З огляду на те, що досі тривають дискусії щодо питання законодавчого закріплення лобістської діяльності, сьогодні є об'єктивне розуміння того, що ця діяльність не може функціонувати поза рамками правового поля.

Тому що, врегулювання правових основ взаємодії громадськості й органів державної влади стосовно здійснення лобістської діяльності оптимізує діалог між приватною діяльністю та державою. Буде забезпечено рівні права інститутів громадянського суспільства та бізнесу щодо впливу на органи влади, їх посадових осіб під час формування державної політики [10].

У зв'язку з цим, вважаємо, що робота з нормативно-правового закріплення лобістської діяльності повинна здійснюватися, адже наявність такого закону суттєво зменшить зловживання та порушення органами

державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами під час прийняття державно-управлінських рішень.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Підсумовуючи вище наведене, слід зазначити, що відсутність правового регулювання лобістської діяльності не означає, що її не існує на різних рівнях державних інституцій. Інституціоналізація лобістської діяльності забезпечить прозорість діяльності органів влади та налагодить соціальний діалог між владою та громадянським суспільством, дасть можливість громадянам брати участь у прийнятті державно-управлінських рішень. Зрозуміло, що встановлення правил, з питань врегулювання лобіювання забезпечить подолання корупційних явищ та допоможе уникнути практику корупційного лобіювання.

Очевидно, для того, щоб лобіювання сприймали як ефективний інструментарій протидії корупції і як інструмент демократичних перетворень слід узгодити об'єкт і предмет лобіювання, визначити що входить до переліку лобістських послуг. Відкриті питання участі представників інститутів громадянського суспільства як лобістів, та впливу і участі з боку іноземних суб'єктів на формування і реалізацію державної політики тощо. Також для подолання поширеної в масовій свідомості точки зору, згідно з якою лобізм і корупція це синоніми, необхідно проведення інформаційно-роз'яснювальних заходів про сутність, зміст і переваги інституту лобіювання.

Вивчення і аналіз проблем і перспектив законодавчого забезпечення інституту лобіювання може стати перспективним напрямом подальших досліджень.

Література

1. Базілевич Д., Нестерович В., Федоренко В. Інститут лобіювання в Україні та за кордоном: походження, проблеми, перспективи розвитку. Науково-інформаційне видання / Інститут професійного лобіювання та адвокати. 2015. 111 с.

2. Бідзюра І. Позаінституційні механізми лобіювання інтересів у політичній сфері. *Освіта регіону*. 2012. № 2. С. 89.
3. Виговський Д. Суть лобізму як категорії політичної науки. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2008. Вип. 20. С. 42.
4. Вітвіцький С. С., Южека Р. С. Міжнародний досвід розвитку інституту лобізму та проблема його легалізації в Україні. *Молодий вчений*. 2015. № 2(17). С. 734.
5. Ворчакова І. Лобізм в політиці: сутність явища та способи реалізації. *Evropský politický a právní diskurz*. 2018. Sv. 5, Vyd. 1. С. 105-110. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evrpol_2018_5_1_16
6. Газізов М. Концептуальні підходи до дослідження феномена лобізму. *Державне будівництво*. 2015. № 1. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2015-1/doc/4/05.pdf> 5, с. 3-4
7. Ганжуров Ю. Парламентське лобіювання в контексті політичної комунікації. *Політичний менеджмент*. 2005. № 4. С. 50.
8. Годний С. Концептуалізація феномена політичного лобізму в історичній генезі. *Регіональні студії*. № 13. 2018. С. 17-20.
9. Гросфельд О. В. Становлення лобізму в сучасній Україні : дис. ... канд. політ. наук: спец. 23.00.02. Сімферополь, 2009. 209 с.
10. Дискусія щодо перспектив інституалізації лобіювання в Україні. Checkpoint Business Media : веб-сайт. URL: <https://ckp.in.ua/events/14203>.
11. Корниенко В. О. Политическое лоббирование в Украине: теоретический рычаг и практические реалии. *Политическая жизнь*. 2016. № 1. С. 29–34.
12. Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження /авт. кол. доц. І.О. Ревак. Львів: ЛьвДУВС. 2011. 220 с.
13. Кримінальний кодекс України від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III; ред. від 19 серп. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>
14. Михненко А. М., Руснак О.В., Мудров А.М. Запобігання та протидія корупції: навч. посіб. Київ : ДННУ «Акад. фін. управ ління». 2013. 666 с.
15. Недюха М. Лобізм як соціально-політичний феномен: сутність і засоби впливу. *Віче*. 2010. № 3. С. 22-25. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2010_3_8.

16. Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні: проект Закону України від 11.02.2020 р. № 3059. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf35
17. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
18. Про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання: проект Закону України від 02.03.2020 р. № 3059-2. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68275
19. Рачинська М. Концепції теоретичної ідентифікації лобізму в сучасній західноєвропейській науці. *Вісник НАДУ при Президентові України*. (Серія «Державне управління»). 2017. №1. С. 42-50.
20. Сумська В. Теоретичні підходи до визначення поняття «лобіювання». *Державне будівництво*. 2010. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2010_2_26.pdf
21. Телешун С. Політико-економічні інтереси «груп впливу» та «лобізм по українські» (окремі аспекти). *Право України*. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/tarasenko_mekhanizmu.pdf
22. Трофименко А. В. Концептуальні підходи до розуміння лобізму. *Вісник Маріупольського державного університету*. Серія: Історія. Політологія. 2014. Вип. 10. С. 112- 123
23. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Верховна Рада України: офіц. веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011/page
24. Хто кого лобіює в українському парламенті. Четверта влада: вебпортал. URL: <http://4vlada.net/vlast/khto-kogo-lob-yuv-ukra-nskomu-parlament>
25. Чернописький В. Теоретичні засади лобізму як форми демократичного процесу. *Вісник Прикарпатського університету*. Політологія. 2019. № 13. URL: [https://journals.pnu.edu.ua > article > download](https://journals.pnu.edu.ua/article/download)
26. Corruption Perceptions Index 2019 : Transparency International. URL : <https://cpi.ti-ukraine.org>

References

1. Bazilevych, D. Nesterovych, V. and Fedorenko, V. (2015), "Institute of lobbying in Ukraine and abroad: origin, problems, development prospects", available at: <https://dspace.lduvs.edu.ua/bitstream/123456789/141/1/%D0%86%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%82%20%D0%BB%D0%BE%D0%B1%D1%96%D1%8E%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%B2%20%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%96%20%D1%82%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC.pdf> (Accessed 25 Sept 2022).
2. Bidziura I. (2012), "Non-institutional mechanisms of lobbying interests in the political sphere", *Osvita rehionu*, vol. 2, pp. 89.
3. Vyhovs'kyj, D. (2008), "The essence of lobbying as a category of political science. Ukrainian national idea: realities and prospects of development", *Ukrains'ka natsional'na ideia: realii ta perspektyvy rozvytku*, vol. 20, pp. 42.
4. Vitvits'kyj, S.S. and Yuzheka R.S. (2015), "International experience of lobbying institute development and the problem of its legalization in Ukraine", *Molodyj vchenyj*, vol. 2 (17), pp. 734.
5. Vorchakova, I. (2018), "Lobbying in politics: the essence of the phenomenon and methods of implementation", *Evropský politický a právní diskurz*, vol. 5, no. 1, pp. 105-110, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evrpol_2018_5_1_16 (Accessed 25 Sept 2022).
6. Hazizov, M. (2015), "Conceptual approaches to the study of the lobbying phenomenon", *Derzhavne budivnytstvo*, vol. 1, available at: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2015-1/doc/4/05.pdf> (Accessed 25 Sept 2022).
7. Hanzhurov, Yu. (2005), "Parliamentary lobbying in the context of political communication", *Politychnyj menedzhment*, vol. 4, pp. 50.
8. Hodnyj, S. (2018), "Conceptualization of the phenomenon of political lobbying in historical genesis", *Rehional'ni studii*, vol. 13, pp. 17-20.
9. Hrosfel'd, O.V. (2009), "The formation of lobbyism in modern Ukraine", Ph.D. Thesis, Simferopol', Ukraine.

10. Checkpoint Business Media (2016), "Discussion regarding the prospects of institutionalization of lobbying in Ukraine", available at: <https://ckp.in.ua/events/14203> (Accessed 25 Sept 2022)
11. Korniyenko, V. O. (2016), "Political lobbying in Ukraine: theoretical leverage and practical realities", *Polytycheskaia zhyzn'*, vol. 1, pp. 29-34.
12. Revak, I.O. (2011), *Koruptsiia: teoretyko-metodolohichni zasady doslidzhennia* [Corruption: theoretical and methodological principles of research], L'vDUVS, Lviv, Ukraine.
13. Verkhovna Rada of Ukraine (2001), "The Criminal Code of Ukraine", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (Accessed 25 Sept 2022).
14. Mykhnenko, A.M. Rusnak, O.V. and Mudrov, A.M. (2013), *Zapobihannia ta protydiia koruptsii* [Prevention and counteraction of corruption], DNNU «Akad. fin. uprav linnia», Kyiv, Ukraine.
15. Nediukha, M. (2010), "Lobbying as a socio-political phenomenon: essence and means of influence", *Viche*, vol. 3, pp. 22-25, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2010_3_8 (Accessed 25 Sept 2022).
16. Verkhovna Rada of Ukraine (2020), Draft Law of Ukraine "On state registration of lobbying entities and lobbying in Ukraine", available at: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf35 (Accessed 25 Sept 2022).
17. Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine "On Prevention of Corruption", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (Accessed 25 Sept 2022).
18. Verkhovna Rada of Ukraine (2020), Draft Law of Ukraine "On legal and transparent regulation of lobbying activities", available at: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68275 (Accessed 25 Sept 2022).
19. Rachyns'ka, M. (2017), "Concepts of theoretical identification of lobbyism in modern Western European science", *Visnyk NADU pry Prezydentovi Ukrainy. (Seriiia «Derzhavne upravlinnia»)*, vol.1, pp. 42-50.
20. Sums'ka, V. (2010), "Theoretical approaches to defining the concept of "lobbying"", *Derzhavne budivnytstvo*, vol. 2, available at: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2010_2_26.pdf (Accessed 25 Sept 2022).
21. Teleshun, S. (2018), "Political and economic interests of "influence groups" and "Ukrainian lobbying" (separate aspects)", *Pravo Ukrainy*, available at:

https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/tarassenko_mekhanizmy.pdf
(Accessed 25 Sept 2022).

22. Trofymenko, A.V. (2014), “Conceptual approaches to understanding lobbying”, *Visnyk Mariupol's'koho derzhavnoho universytetu. Serii: Istorii. Politolohiia*, vol. 10, pp. 112-123.

23. Verkhovna Rada of Ukraine (2014), “Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their member states, on the other hand”, available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011/page (Accessed 25 Sept 2022).

24. Chetverta vlada (2010), “Who is lobbying whom in the Ukrainian parliament”, available at: <http://4vlada.net/vlast/khto-kogo-lob-yuv-ukra-nskomu-parlament> (Accessed 25 Sept 2022).

25. Chornopys'kyj, V. (2019), “Theoretical principles of lobbying as a form of democratic process”, *Visnyk Prykarpats'koho universytetu. Politolohiia*, vol. 13, available at: <https://journals.pnu.edu.ua › article › download> (Accessed 25 Sept 2022).

26. Transparency International (2019), “Corruption Perceptions Index”, available at: <https://cpi.ti-ukraine.org> (Accessed 25 Sept 2022).

Стаття надійшла до редакції 05.10.2022 р.