

Marenichenko V., Sychova M., Garkavyi V.

MECHANISMS OF LOBBYISM IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION

Dnipro State Agrarian and Economic University, Ministry of Education and Science of Ukraine, 49600, Serhii Efremov Str., 25, Dnipro, Ukraine

Abstract

The 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

Мареніченко В.В.

к. держ. упр., викладач

Сичова М.О.

к.е.н., доцент

Гаркавий В.В.

к.е.н., доцент

МЕХАНІЗМИ ЛОБІЗМУ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.82:338.24

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

Abstract: The mechanisms of lobbyism in the system of public administration are investigated. The basic functions of the lobbyist are determined. 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.

Marenichenko V. V., Sychova M.O., Garkavyi V.V.

MECHANISMS OF LOBBYISM IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION

Ключові слова: державне управління, лобізм, механізми

Постановка проблеми. Громадські організації мають важливий вплив на систему державного управління в Україні та відіграють особливу роль в соціально-економічному та політичному середовищі. Їх ефективне функціонування є основою демократичного розвитку. Аналіз діяльності громадських організацій має велике теоретичне та прикладне значення. Саме громадські організації чинять найбільший вплив та тиск на владу зі сторони суспільства через механізми лобізму. Зараз в Україні питання лобістської діяльності виходить на якісно новий рівень та має потребу налагодження комунікативних зв'язків між владою та бізнесом. Сьогодні демократичність даного процесу ґрунтується на реалізації засад європейського середовища. Тим не менш, можливості та загрози впливу лобізму на систему державного управління, бізнес та суспільство недооцінені та потребують ґрунтовного дослідження, використовуючи досвід розвинених країн.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням лобізму та 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. Їх праці направлені на узагальнення і використання механізмів лобізму в системі державного управління, а також їх вплив на розвиток суспільства та економіки країни.

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

Виклад основного матеріалу. Термін «лобізм» походить від англійського слова «lobby», яке означає – «кулуари» [3, с. 54]. В алегоричному сенсі політичної термінології це слово визначалось 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 та організаціями.

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

- проведення регулярного моніторингу оголошених місцевими органами виконавчої влади конкурсів та пропозицій щодо залучення організацій громадянського суспільства до виконання соціального замовлення із залученням бюджетних коштів;

- підготовка пакету документів необхідних для участі організацій-виконавців проекту у конкурсах із залучення організацій громадянського суспільства до виконання соціального замовлення із залученням бюджетних коштів, інших програм 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 існуючих державних стандартів соціальних послуг;

- розробка дорожньої карти для отримання місцевого фінансування ініціатив неурядового сектора;

- подання від імені організації-виконавця певного проекту підготовлену документацію, необхідну для участі у конкурсах по виконанню соціального

замовлення та інших програмах залучення фінансування за місцем проведення таких конкурсів/програм;

- регулярне проведення установчих семінарів для усіх учасників місцевих команд для детального інструктажу щодо правильного застосування діючих нормативних актів;

- розробка, за участю представників команд, типових зразків договорів про співпрацю з ключовими інституціями, управліннями та організаціями, договорів з клієнтами, інших додаткових документів, які обумовлені у стандарті надання послуги;

- надання консультацій та роз'яснення клієнтам щодо правових питань надання відповідних послуг;

- регулярне здійснення збору та аналізу критичних зауважень від клієнтів щодо ефективності та 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 прийняття політичного рішення. Виходячи з цього, лобізм – це технологія побудови потрібного алгоритму взаємодії з владою [8].

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

Наприклад, у Великобританії громадяни з Асоціації професійних політичних консультантів або з Асоціації консультантів із зв'язків з 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 з формуванням глобальної та національної політик захисту довкілля [12, с. 153-155].

На 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 (США, Канада, Великобританія). Друга – європейська (континентальна), що не передбачає чітке законодавче закріплення питань лобізму, але при парламентах функціонують окремі дорадчі органи, діяльність яких можна назвати лобістською (Франція, Італія, Австрія).

В той час, коли в Україні все ще не легалізована лобістська практика, українські клієнти використовують послуги американських лобістів. В США лобізм є відносно сталою та прозорою практикою, регульованою державою. Лобізм в 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 з владою. Клієнтів з України цікавить не вплив на прийняття рішень у Конгресі, а послуги щодо сприяння урядовим відносинам (GR), консалтингу та PR.

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

Бельгійські лобісти витратили в минулому році на лобіювання своїх інтересів 427 млн євро. За ними з великим відривом йдуть організації, штаб-квартири яких знаходяться в Німеччині, витративши на лобіювання 181 млн

євро. Далі йдуть британські та французькі лобісти з 154 млн і 106 млн євро відповідно.

Найкрупнішим європейським лобістом в 2016 році була Європейська рада хімічної промисловості (ECIC), витративши на лобізм 12,1 млн євро, далі маркетингове агентство FleishmanHillard та Страхова федерація Страхування Європи (по 7 млн євро), готельна компанія Interel (5), комунікаційна фірма Burson Marsteller (4,7), ділова федерація BusinessEurope (4,2). Всі вони знаходяться в «старих» європейських країнах. У першій двадцятці лобістів і такі фірми та банки, як Deutsche Bank, Google, Microsoft, ExxonMobil і Shell [5].

Слід розглянути можливості лобізму в розвинених країнах. Згідно з першою поправкою Конституції США громадян має право звертатися до органів державної влади з петиціями про задоволення скарг. Стаття 17 Конституції ФРН визначає, що кожен має право самостійно або у групі з іншими громадянами звернутися з проханням чи скаргою. Стаття 4 Конституції Франції встановлює, що політичні партії та групи сприяють реалізації принципу загального виборчого права.

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

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

У ФРН велику увагу звертають на прозорість в лобізмі. Так, у ФРН є «Громадський список зареєстрованих організацій та їхніх представників». При реєстрації лобістської організації необхідно надавати детальну інформацію про представників, які будуть займатись лобізмом.

Наприклад, у Франції офіційна реєстрація лобізму в парламентському реєстрі має чисельні переваги:

- офіційне визнання та підтвердження;
- доступ до офіційних документів Парламенту;
- право присутності та участі у засіданнях та слуханнях;
- постійне залучення до консультацій у ході обговорення проектів нормативно-правових актів [2].

В Японії не забороняється депутату парламенту займатись власним бізнесом 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. В результаті існує проблематичність відсутності чітких меж між подарунком і хабарництвом [11].

В Україні основні форми лобізму наступні:

- 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 існуванням 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 зробити умови для хабарництва максимально складними. В Україні слід створити нові законодавчі правила гри для лобізму [9].

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Слід зазначити, що можливості лобізму дозволяють відображати найбільш значні негативні тенденції розвитку суспільства, вказуючи на прогалини в законодавчому регулюванні певної сфери економіки.

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 цього, лобізм часто здійснюється, використовуючи незаконні методи (корупція, протекціонізм).

Слід зазначити, що застосування практики розвинених країн у здійсненні лобістської діяльності перспективно дозволить налагодити прозору та відкриту комунікацію між бізнесом та владою. Для цього потрібно створити нормативно-правову базу здійснення лобізму у якісно новій формі, що викоринить поняття протекціонізму та корупції та 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 вивченні цього питання.

Список використаних джерел:

1. Гнатенко Н. Інституціоналізація лобізму в Україні: історія та сучасність / Н. Гнатенко // 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <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» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.prostir.ua/?jobs=lobist-u-mbf-karitas-ukrajiny>
5. Мануков С. Скільки стоить дружба з політиками в Брюсселі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://expert.ru/2017/12/15/kto-i-skolko-tratit-v-bryussele-na-lobbirovanie/>

6. Одарченко Е. Возможен ли цивилизованный лоббизм в Украине? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://glavred.info/ekonomika/chimozhliiviy-civilizovaniy-lobizm-v-ukrayini-392193.html>

7. Радейко Р. Безпосередні та опосередковані форми лобіювання у правотворчій діяльності (на прикладі законодавчої діяльності Верховної Ради України) / Р. Радейко // Часопис Київського університету права. – 2013. - №4. С. 74-77.

8. Чмерук Т. GR и лоббизм: грань между понятиями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <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 році? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://persona.top/2018/01/03/hto-v-ukrayini-zvertavsya-do-amerikans-kih-lobistiv-u-2017-rotsi/>

11. Institute of Public Administration, Regulation of Lobbyist in Developed Countries Current Rules and Practices [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.environ.ie/en/LocalGovernment/LocalGovernmentAdministration/StandardsinPublicLife/PublicationsDocuments/FileDownload,2048,en.pdf>

12. Jordan. A. Environmental policy in the EU: Actors, institutions and processes / A. Jordan, C. Adelle // Routledge. – 2013. – 424 p.