

Ігор Черінько

РОЗВИТОК ЛОБІЗМУ В УКРАЇНІ ЯК
ПЕРСПЕКТИВНИЙ ШЛЯХ МОДЕРНІЗАЦІЇ
ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА РОЗВИТКУ
НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Стаття присвячена розгляду проблематики формування традицій лобізму на українських теренах. Аналізуються основні проблеми і недоліки практики лобізму у сучасній Україні.

Ключові слова: лобізм, неурядові організації, законодавство, громадянське суспільство.

Igor P. Cherinko. The development of lobbyism in Ukraine as a proper way of modernization of the civil society and developmepment of non-governmental organizations. The present article deals with the research of shaping of the traditions of lobbyism in Ukraine. Basic problems and disadvantages of the practice of nowadays Ukraine are analyzed.

Key words: *lobbyism, non-governmental organizations, legislation, civil society.*

Вступ. З відновленням Україною її державної незалежності внаслідок розпаду СРСР розпочався процес бурхливої інтеграції України у світовий демократичний простір. Серед основних труднощів, які спіткали нашу державу на цьому шляху, можна виділити найбільш складну дилему: Україна мала швидко надолужити досягнення провідних держав світу за доволі короткий період часу і впровадити на своєму ґрунті такі надбаня західної цивілізації, які західно-європейські держави виробляли роками і десятиліттями, а нерідко – віками. Так, первісне нагромадження капіталу, яке пройшло тривалий шлях у західних демократіях у епоху зародження капіталізму, відбулося в Україні протягом 90-х років, поява багатопартійності, яка теж мала свою тривалу історію на Заході, трапилася в Україні протягом одного-двох років, причому ще за радянської доби.

Такі процеси вимушеної і форсованої вестернізації України іноді проходили доволі незвично, адже всякий західний зразок не завжди мав позитивний досвід на українському ґрунті. Натомість загалом пристосування українського суспільства до ключових ціннісних категорій розвинутого Заходу відбувся успішно і нерідко навіть більш цивілізовано, ніж свого часу в деяких країнах, які нині входять до провідних економік і демократій світу. Адже шлях до американського народовладдя неминуче лежав через суд Лінча, а в деяких країнах Західної Європи, наприклад, ще в 70-х роках XIX століття еретиків спалювали на вогнищі. А процеси приватизації і становлення народовладдя в цих державах теж пройшли тривалу еволюцію, виражену у низці переворотів, повстань і громадянських воєн, чого не було в Україні протягом перших років незалежності.

Постановка проблеми. Така сама ситуація спостерігалася і в секторі громадських організацій. Різномірні центри і фонди,

створені за сприяння західних грантів і різноманітних програм, почали масово з'являтися на українських теренах, натомість діяти здебільшого за принципом «замовляє той, хто платить». Нерідко діяльність таких організацій просто зводилася до пропаганди калькування західного способу життя, що, іншими словами, називалося побудовою в Україні демократичного громадянського суспільства. Під виглядом таких організацій і структур цілком спостерігалось введення в політичний обіг України елементів, які радше відстоювали інтереси не своєї Вітчизни, а тих держав, на території яких були зареєстровані організації, що були фінансовими донорами українських новоявлених НУО (неурядових організацій). Щоправда, такі структури принесли чимало користі Україні, сприяючи поступовій еволюції дикої і корумпованої української політики у цивілізований процес, який відбувається за певними законами і правилами, які є ознаковими для всіх.

Одним з елементів такої новизни стала і поява лобізму в Україні як цивілізованої протипаги хабарництва і корупції та різного роду підклимовим домовленостям між можновладцями. Зрозуміло, що в межах однієї статті не можна окреслити всю картину лобізму на українських теренах з указанням ключових лобістських груп та їхніх досягнень на цій ниві. Тому мета нашого дослідження полягатиме у простеженні особливостей становлення лобізму в Україні та основних проблем, які ця галузь суспільного життя має на сьогодні.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи витoki феномену лобізму, потрібно зауважити, що дати чітке визначення такому явищу, внаслідок його багатогранності та міждисциплінарності, доволі складно. Загалом лобізм являє собою цивілізований шлях просування певних рішень, законодавчих актів чи ініціатив як у владних структурах, так і в недержавному секторі економіки, за посередництва неурядових організацій або індивідуальних фізичних осіб.

Вітчизняний науковець А.Куліш слушно нагадує, що сам термін «лобізм» походить від англійського слова lobby, що значить кулуари, або ж приймальня, і розуміє під цим терміном специфічний інститут політичної системи, виражений у потужному механізмі впливу певних соціальних груп на процес прийняття рішень органами державної влади з питань внутрішньої та зовнішньої політики. Науковець

ззначає, що лобіювальники можуть домагатися як прийняття певних рішень, так і навпаки – їхнього відхилення, і при цьому використовують такі методи, як громадське обговорення певної проблематики, підготовка нормативних актів та й нерідко підкуп осіб, від яких залежить ухвалення рішень [1, с. 515].

Так, за даними аналітиків вітчизняного журналу «Кореспондент», кожний другий закон, що ухвалюється Верховною Радою України, є кимсь пролобійований, адже своїх лобістів у вищому законодавчому органі має фактично кожна потужна бізнес-група чи ціла галузь промисловості [2].

Необхідно зауважити, що лобізм в Україні поширений і на місцевому рівні, адже представники малого і середнього бізнесу є також залежними від місцевих органів влади і просто не можуть не лобіювати власні інтереси у районних, міських, селищних, обласних радах, Верховній Раді Автономної Республіки Крим. Зрозуміло, що на місцевому рівні потужне лобі мають і представники великого бізнесу. Нерідко змагання лобістів можуть призводити до прийняття рішень, що суперечить одне одному або ж до скасування вищою інстанцією рішень, прийнятих на нижчому рівні через лобіювання певними групами вигідних для себе рішень на противагу тим, що були попередньо пролобійовані їхніми конкурентами. Такий стан речей, в принципі, відповідає вимогам правосуддя і законності, однак не вписується у принцип субсидіарності, який є основоположним для побудови нинішньої моделі демократії Європейського Союзу. Згідно з принципом субсидіарності, якщо рішення може бути прийнятим на якомога нижчому рівні місцевого самоуправління, його мають приймати саме такі місцеві органи, без втручання верховної влади до процесу.

Особливі складнощі щодо самого дефініювання феномену лобізму на українських теренах та шляхів подальшого його розвитку зумовлює той факт, що в Україні досі немає відповідного закону про лобізм, хоча і члени представницьких органів влади різного рівня, і громадські організації мають відповідні напрацювання у вигляді законопроектів на цій ниві. Необхідно зазначити, що у розвинених демократіях Заходу є відповідні закони, які значно полегшують роботу лобістів та сам процес прийняття певних рішень.

Зрозуміло, що лобізм може бути фактичною легальною альтернативою хабарам, і не тільки зменшить оберт хабарництва в Україні, а й цілком може поповнити український бюджет. Адже якщо будуть встановлені у законодавчому порядку ціни на певні послуги, тоді особи, від яких залежить прийняття рішень, не матимуть іншого вибору, як діяти за тими правилами, які вони не самі встановлюють, а які встановлено Законом. Водночас тут ми маємо і великий ризик: адже подальша доля прийняття відповідних законодавчих актів, які б регулювали царину лобізму в Україні, цілком може залежати від тих осіб, які можуть розраховувати на певні прибутки за умов відсутності такого законодавства, і, отже, зроблять все можливе для відсутності позитивного рішення щодо його появи. Лише політична воля вищого керівництва держави та наявність європейського, сучасного незаангажованого аполетикою прибутку і наживи мислення дасть можливість Україні побачити в своєму юридичному арсеналі відповідні законодавчі аспекти.

Слід зауважити, що в Україні на сьогодні є наявною розгалужена мережа структур, які провадять теоретичну та прикладну діяльність щодо лобізму в Україні. Однією з таких установ є, наприклад, Інститут професійного лобювання та адвокати, який ставить за мету сприяння підвищенню суспільного розуміння ролі та функцій лобювання та адвокати у державному управлінні та ефективному їх використанню для розв'язання значущих соціально-економічних проблем, а також створення наукового майданчика для проведення фахової дискусії щодо перспективності такої діяльності в Україні [3].

Метою діяльності цієї неприбуткової громадської організації є проведення вододілу між легітимним і корупційним впливом на формування та реалізацію державної політики шляхом сприяння правовому визначенню та закріпленню інституту лобювання в Україні. Фахівці вказаного інституту наполягають, що у демократично розвинутих країнах державна влада не може існувати ізольовано від громадянського суспільства. Саме від глибини та якості такої взаємодії залежить динамічний розвиток суспільства в цілому, що позначається на адекватному реагуванні органів державної влади на суспільні потреби на макро та мікро рівнях шляхом прийняття ефективних управлінських

рішень. Вплив на органи державної влади для прийняття вигідних для окремих груп інтересів рішень є об'єктивним суспільним процесом, метою якого є донесення до відома високопосадовців наявності проблем та пропозицій щодо їх розв'язання. Цей вплив є необхідним та корисним за умов, коли він є легітимним, суспільно виваженим та публічно відкритим [3].

Разом з появою в Україні феномену лобізму спостерігаємо й появу нового роду занять чи, скоріше, навіть професії – лобістів. Професор політології Ворикського університету Великої Британії Ендрю Рив стверджує, що лобістами є ті особи, які професійно відстоюють інтереси клієнтів або ж консультують клієнтів, як їм лобіювати власні інтереси, виходячи з чого лобізм є спробою вплинути на запровадження державної політики. А лобістів, які діють як професійні посередники, скажімо, фірми з політичного консалтингу або правники, які дають поради з політичних питань, інколи називають лобістами, що діють на основі угоди, на відміну від тих, хто лобіює інтереси певних фірм чи зацікавлених груп у самому парламенті. Лобіювання можуть здійснювати посольства іноземних держав, відділи великих фірм, відповідальні за зв'язки з урядом, зацікавлені групи [4].

Недарма лобізм зародився з появою представницьких органів влади, адже лобістами спочатку були ті, хто розмовляв з депутатами у кулуарах парламенту, мав туди доступ. Зрештою, на сьогодні мало що змінилося. В контексті дослідження проблематики лобізму на українських теренах зазначимо, що з капіталізацією української економіки на українських теренах ствердилося таке явище, як зацікавлені групи, тобто організації, які намагаються сприяти конкретним фракційним інтересам або справам, але не прагнуть сформувавти уряд або ж увійти до його складу. Цей термін часто ототожнюється з терміном «групи тиску», щоправда, вживаються ці терміни у дещо різному [5, с. 248–249].

Українські лобісти є, як правило, колишніми державними службовцями, адже, враховуючи саму етимологію лобізму, така особа має мати доступ до різних державних кабінетів та навіть приватних запрошень у гості до високопосадовців. В умовах відсутності належного законодавства про лобізм вітчизняні лобісти мусять діяти чи не

напівлегально, а в очах простого населення та чиновників консервативного світосприйняття вони видаються ледь не посередниками у корупційних схемах, які просто «мають виходи» на певних державних керманічів і заробляють на посередництві, адже рідко який чиновник, особливо у світлі рішучої боротьби з корупцією, що її демонструє нинішня українська влада, наважиться взяти якусь матеріальну винагороду від залежної від неї особи безпосередньо.

Вітчизняний знавець лобізму Юрій Зуцук наголошує, що необхідною передумовою формування здорового середовища для лобізму є сепарація бізнесу від політики [6]. Лише тоді, коли такий процес відбудеться у його фундаментальному розумінні, а не на папері, у тому вигляді, що депутат незадовго до обрання в парламент чи обласну раду переписує свій бізнес на дружину чи якусь довірену особу, залишаючи при цьому важелі контролю, і у органі, куди його обрали, все одно буде лобістом свого бізнесу, процес розвитку лобізму в Україні може рушити з місця.

Названий фахівець дає такі поради щодо удосконалення лобізму на українських теренах: унаслідок того, що «тіньовий лобізм», як і корупція, є основними механізмами зрощування бізнесу і бюрократичного державного апарату, загальною методологією демократизації процесу лобізму має бути відокремлення бізнесу від публічної політики держави, взаємна сепарація цих трьох сфер. Фактично процес сепарації має розумітися як встановлення законодавчого регулювання взаємозв'язку цих трьох сфер, відокремлення, конкуренція та відкритий обмін їхніх ресурсів. Проведення такої сепарації також означає встановлення дієвого громадянського контролю за обміном ресурсами між підприємцями, чиновниками та публічними політиками, що має як запобігати корупції, так і обмежити можливості авторитарного правління та монополізму на ринках [6].

Водночас Ю. Зуцук наголошує, що для цього слід обов'язково прийняти на практиці закони, які б забороняли призначення на державні посади підприємців та осіб, які контролюють банки, компанії через реалізацію корпоративних прав. Українським законодавчо заборонити балотуватися до парламенту підприємцям, особливо представникам великого капіталу, які не тільки управляють якимось бізнесом, а й мають контрольні пакети акцій

деяких компаній. Це дозволить стримати невинуватено необмежену експансію приватного інтересу у публічній сфері [6]. Не завадило б розширити коло тих, хто не має права балотуватися до хоча б вищого законодавчого органу України, і членами родин тих, хто був перелічений вище. Проте українські «винахідники», які вже на сьогодні дуже просто обходять положення про неприпустимість суміщення депутатського мандату з комерційною діяльністю шляхом формального перепису майна на іншу особу, практикуватимуть й інші подібні речі, такі, як фіктивне розлучення, розведення особових рахунків чи просто неприпустимість оформлення стосунків шлюбного характеру в офіційному порядку чи фіктивну відсутність співжиття. Крім того, такі «правильні» з теоретичної точки зору твердження видаються вельми примарними з погляду їх впровадження на практиці.

Оскільки мало того, що приймати таке законодавство належить тим, чий інтерес безпосередньо воно порушить, крім того, для того, щоб таке законодавство було ухвалено, необхідно докорінно змінювати і весь модус сучасної української політики. Адже торгівля місцями у прохідній частині партійних списків, на жаль, набула в Україні характеру усталеного явища, яке вже нікого з українських громадян не дивує. Якщо на парламентських виборах 2002 р. журналісти оприлюднювали цифри 500 тис. – 2,5 млн дол. США за прохідне місце в списку, то на виборах до Верховної Ради 2006 р. така ціна становила 5-7 млн доларів. П. Матвієнко слушно зауважив, що парламент держави перетворився у біржу купівлі-продажу [7, с. 146]. Адже не секрет, що маючи депутатський мандат, можна підвищити рентабельність свого бізнесу до 1000%, і таким чином покрити з лихвою витрати на своє депутатство.

Цілком закономірно виникає і таке запитання: якщо лобісти є настільки могутніми, що спроможні просувати інтереси певних зацікавлених осіб, фізичних та юридичних, та впливати на вироблення державної політики вирішальним чином, чому ж тоді вони не пролобіюють законодавчого оформлення своєї діяльності? Відповідь на таке питання напрошується сумна, і полягатиме вона в тому, що нерідко самим лобістам не буде вигідним чітко законодавче оформлення їхньої діяльності, оскільки поряд з зародженням лобізму офіційного, в Україні квітне і тінювий лобізм,

який має на меті отримання солідних прибутків, які є значно вищими за ті, які передбачаються гіпотетично для офіційних легальних лобістів. І, звичайно ж, чималій кількості представників владних структур офіційний лобізм теж не є таким вигідним як тіньовий, причому, із міркувань абсолютно ідентичних.

Політологи та підприємці відзначають важливу особливість національного лобізму в Україні: лобіювання через Кабінет Міністрів переважає лобіювання через Верховну Раду, адже акти, що мають нормативний характер, ухвалюються у першу чергу урядом. Щодо парламенту, то, на думку деяких українських аналітиків, зацікавлені групи можуть формувати цілі штаби лобіювання своїх інтересів у вигляді парламентських комітетів [8].

Сучасну картину українського лобізму вдало описав український політолог Вадим Карасьов: лобізм в Україні на сьогодні є нерегульованим, тіньовим, недоговороздатним ті індивідуальним. І, на відміну від США, де, наприклад, при Сенаті є солідна кількість лобістських фірм, які платять податки та прозоро отримують гроші, або ж в Європі, де лобізм створюється на основі корпоративізму та неокорпоративізму, домовленостей між підприємцями, урядом і самими лобістами, український варіант лобізму вимагає регулювання [9].

Висновки. Таким чином, переконливо видно, що таке загальноприйняте у західних цивілізованих суспільствах явище, як лобізм, поступово починає активно впроваджуватися і на українських теренах. У мірі того, наскільки бізнес відокремлюється від політики і процедура ухвалення певних рішень виноситься на громадське обговорення, практика лобізму стає дедалі ширшою в Україні.

При цьому спостерігається помітна роль неурядових організацій та легально зареєстрованих юридичних осіб, що покликані займатися подібним родом діяльності на професійній основі. Розвитку лобізму в Україні сприяють такі фактори, як європейська інтеграція та формування парламентсько-урядових коаліцій на багатопартійній основі. Натомість посилення вертикалі виконавчої влади та зрощування її з законодавчою, навпаки, може нести загрозу офіційному лобізму, адже тоді ці процеси ризикують знову стати тіньовими, мало цивілізованими і

непрозорими, як то було протягом становлення української незалежності.

Ще одним викликом ринку українського лобізму, безперечно, виступає відсутність регулювання цього процесу на законодавчому рівні, адже відповідний нормативно-правовий акт не був прийнятий українським парламентом, хоча вже доволі давно присутні його певні редакції та обговорюється на високому рівні можливість появи такого закону. Незважаючи на те, що зміни до Конституції України, які були восени 2010 р., повернули Основний закон України до редакції 1996 року та посилили повноваження Президента. Адміністративна реформа Президента Януковича, яка послідувала за цим, мала на меті не скільки скорочення штату державних службовців, скільки звуження корупційних можливостей української державної служби, посприяла покращанню клімату для лобізму на українських теренах.

Водночас будемо свідомі того, що лобізм є не тільки великою можливістю для демократичної держави, а й великим викликом, оскільки неналежне законодавче регулювання цього явища відкриватиме нові корупційні можливості для державних службовців. Натомість відсутність такого законодавчого оформлення теж є великим викликом, особливо в умовах формування певних традицій українського лобізму та появи такого сегмента вітчизняного ринку послуг в арсеналі його учасників.

1. Куліш А.І. Лобізм // Юридична енциклопедія: В 6 т. /Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. т. 3. К– М.– К.: Українська енциклопедія, 2001.

2. Корреспондент исследовал механизмы лоббизма в украинском парламенте. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://korrespondent.net/business/785558-korrespondent-issledoval-mehanizm-lobbizma-v-ukrainskom-parlamente>

3. Інститут професійного лобіювання та адвокати: місія та завдання. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lobbying.in.ua/node/6>

4. Рив Ендрю. Лобісти // Короткий оксфордський політичний словник Пер. з англ. За ред. І.Макліна, А.Макмілана. – К.: Основи, 2005.

5. Грант Він. Зацікавлені групи // Короткий оксфордський політичний словник Пер. з англ. За ред. І.Макліна, А.Макмілана. – К.: Основи, 2005.

6. Зущик Юрий Лоббизм в Украине. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=3514>

7. Матвієнко П. Виборча система – індикатор рівня розвитку демократії // Вісник Національної Академії державного управління при Президентові України. –2007. – № 1.

8. Кухар Ирина Коридорный лоббизм. Может ли в Украине быть иначе? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.day.kiev.ua/59173>

9. Матвиенко Ольга. Лоббизм по-українски: теневої и безмерный. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ubr.ua/ukraine-and-world/power/lobbizm-po-ukrainski-tenevoi-i-bezmernyi-40495>