

Міністерство освіти і науки України
 Національний технічний університет
 «Дніпровська політехніка»

Навчально-науковий інститут державного управління
 Кафедра державного управління і місцевого самоврядування

ПОЯСНОВАЛЬНА ЗАПИСКА
кваліфікаційної роботи ступеня магістра

студента (ки) Ключко Крістини Олександрівни

академічної групи гр. 281м-21з-2 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

на тему: «Лобізм і корупція в державному управлінні: заходи по антикорупційному регулюванню»

Керівники	Прізвище, ініціали	Оцінка за шкалою		Підпис
		рейтингов ою	інституційно ю	
кваліфікаційної роботи	Т.О. Савостенко			
розділів:				

Рецензент				
------------------	--	--	--	--

Нормоконтролер	Вишне夫ська О.В.			
-----------------------	-----------------	--	--	--

Дніпро
2022

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи ступеня магістра на тему *«Лобізм і корупція в державному управлінні: заходи по антикорупційному регулюванню»*.

120 стор, 5 додатків, 65 джерел.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ, СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНЕ ЯВИЩЕ, ЛОБІЗМ, НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ, КОРУПЦІЯ, ГРУПИ ВПЛИВУ, ЛОБІСТСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ, ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ.

Об'єкт дослідження – процес лобізму. Окремим об'єктом дослідження є специфіка діяльності політичних інституцій США та країн Європейського Союзу, а також перспективи законодавчого окреслення лобізму в Україні.

Предмет дослідження – лобізм і корупція в державному управлінні та заходи по антикорупційному регулюванню.

Мета дослідження – визначити вплив лобізму на державницькі та політичні процеси і позначити його ролі в державному управлінні на основі вивчення практики лобіювання.

У першому розділі розглянуто лобізм як специфічне суспільно-політичне явище. Другий розділ досліджує практику лобізму: її елементи та прояви. У третьому розділі розглядається досвід лобізму в світі.

Сфера практичного застосування результатів роботи – органи влади та місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства.

ABSTRACT

Explanatory note of the master's degree qualification thesis on the topic «Lobbying and corruption in public administration: anti-corruption regulation measures».

120 pages, 5 applications, 65 sources.

PUBLIC ADMINISTRATION, SOCIO-POLITICAL PHENOMENON, LOBBYING, REGULATORY AND LEGAL REGULATION, CORRUPTION, INFLUENCE GROUPS, LOBBYING ACTIVITIES, BODIES OF STATE AUTHORITY.

The object of research is the process of lobbying. A separate object of the study is the specificity of the activities of the political institutions of the United States and the countries of the European Union, as well as the prospects for the legislative delineation of lobbying in Ukraine.

The subject of the research is lobbying and corruption in public administration and anti-corruption regulation measures.

The purpose of the research is to determine the influence of lobbying on state and political processes and to indicate its role in public administration based on the study of lobbying practice.

The first chapter examines lobbying as a specific socio-political phenomenon. The second chapter examines the practice of lobbying: its elements and manifestations. The third chapter examines the experience of lobbying in the world.

The sphere of practical application of the results of the work - authorities and local self-government, institutions of civil society.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1	
ЛОБІЗМ ЯК СПЕЦИФІЧНЕ СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНЕ ЯВИЩЕ.....	11
1.1. Поняття «лобізм» в історичній ретроспективі: основні концептуальні підходи.....	11
1.2. Нормативно-правове регулювання лобізму в Україні та за кордоном.....	15
1.3. Корупція як результат системної неефективності державного управління.....	19
РОЗДІЛ 2	
ПРАКТИКА ЛОБІЗМУ: ЇЇ ЕЛЕМЕНТИ І ПРОЯВИ.....	28
2.1. Групи впливу: їх особливості та специфіка; технології і методи лобістської діяльності.....	28
2.2. Лобізм як форма прояву корупції	34
2.3. Лобізм і корупція: заходи по антикорупційному регулюванню лобізму.....	39
РОЗДІЛ 3	
ДОСВІД ЛОБІЗМУ В СВІТІ І УКРАЇНСЬКА ДІЙСНІСТЬ.....	45
3.1. Лобізм: американський досвід та Україна.....	45
3.2. Лобістська діяльність в Європейському Союзі.....	75
3.3. Специфіка функціонування лобізму в контексті механізмів діяльності органів державної влади України	108
ВИСНОВКИ.....	119
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	126
ДОДАТКИ.....	133

ВСТУП

Актуальність обраної тематики роботи. В сучасному демократичному суспільстві є безліч різних добровільних об'єднань громадян – груп інтересів, які прагнуть донести свої вимоги і побажання до правлячих структур. Деякі з них для цього використовують економічні важелі, інші ж діють менш помітно – безпосередньо в коридорах влади. Найпоширенішою формою впливу таких організованих груп інтересів на органи влади є лобіювання. Лобіювання відіграє надзвичайно важливу роль в процесі прийняття політико-управлінських рішень. Якщо раніше ця форма політичного впливу була не надто сильно поширена на просторах СНД, зокрема в Україні, то сьогодні ми спостерігаємо посилення лобістського тиску на політику.

Практика лобізму набирає обертів. Особливо вона дає про себе знати в Україні. У зв'язку з тим, що влада не в змозі задовольнити одночасно і в повному обсязі всі інтереси відразу, виникає проблема черговості, пріоритету здійснення тих чи інших інтересів. Звідси закономірне прагнення різних груп і прошарків суспільства впливати на політику держави з метою переорієнтації її на свою користь, бажання стимулювати її на приймання вигідних для себе управлінських рішень. Це, в свою чергу, створює підґрунтя для виникнення корупції в сфері державного управління, так як для досягнення поставлених цілей групи інтересів не обмежують себе в інструментах тиску на «потрібних людей». Одним з найдієвіших інструментів є підкуп. Використовуються також шантаж, погрози, правда, в меншій мірі і, як правило, в тому випадку, якщо спроба підкупу не приносить бажаного результату. Щоб не допустити поширення корупції в державному апараті, всі зацікавлені в цьому чиновники і держструктури повинні чітко уявляти собі і реально оцінювати вплив лобізму на державне управління, боротися з його негативними проявами.

Таким чином, актуальність дослідження обумовлена актуальними політичними тенденціями, які сьогодні мають місце в Україні та світі. Доволі

часто явище лобізму сприймається в негативному руслі. Це можна пояснити недостатньою вивченістю явища політичного лобізму у вітчизняній політичній науці.

На сьогодні в Україні відсутні стратегії щодо лобіювання різного рівня: внутрішнього, регіонально-глобального. Саме подібні аспекти зумовлюють виникнення природного інтересу до поглибленого вивчення лобістської діяльності, внаслідок чого, згодом – політична еліта матиме можливість сформулювати конкретний механізм втілення в життя головних стратегічних цілей і чітких тактичних кроків на різних рівнях:

– внутрішньополітичний лобізм (розробка чіткої законодавчої бази по детінізації лобістських груп, які представляють інтереси фінансових промислових груп). Реалізація базових принципів громадянського суспільства через втілення лобістських устремлінь геополітичного сектору (державні організації). Суспільно-громадські організації мають стати вагомим конкурентом комерційних лобі – на рівні з легальними і неформальними лобістськими структурами.

– міжнародний лобізм; обумовлений формуванням нових геополітичних реалій на загальному європейському рівні. Як наслідок, це дослідження є своєрідним екскурсом у досить важливу сферу європейського політичного життя – у процес лобізму і лобіювання в цілому.

Українська громадськість і державна влада повинні сконцентрувати увагу на специфічне явище лобізму в ЄС через своє задеклароване бажання приєднатись до Євросоюзу. Надання Україні статусу країни з асоційованим членством – факт, який свідчить про те, що наша держава зможе вести економічні контакти на найвищому європейському рівні, але на рівні політичних інституцій ми залишимося лише спостерігачами. Тому вивчення цього явища дозволить сформулювати чітку зовнішньо-політичну поведінку з країнами, які мають відношення до європейської спільноти, з подальшим визначенням стратегічних і тактичних дій.

Ще одним аспектом актуальності глибокого дослідження феномену лобізму – є регіональний лобізм. Даний різновид лобізму виявляється у діяльності України у наступних організаціях: «Карпатський Єврорегіон», ГУАМ, «Боржомські ініціативи». За рахунок діяльності в цьому напрямку дасть змогу Україні виступити не як «клієнт» країни-лобіста, а в якості потенційного представника інтересів країн, які є членами цих організацій.

Дані передумови обумовлюють актуальність нашого дослідження, яке буде ґрунтуватися на компаративному явищі лобізму в різних політичних системах.

Стан і ступінь розробки проблематики в спеціальній літературі У вітчизняній науці фундаментальні напрацювання щодо лобізму представлено в дослідженнях В. Бебика, Т. Богині, Д. Богуша, М. Газізова, Ю. Ганжурова, Н. Гнатенка, Н. Гричини, Л. Губерського, Т. Гуровської, О. Дягілева, В. Королька, В. Корнієнка, Д. Лавренова, Є. Макаренко, Л. Малишенка, Р. Маркевич, М. Михальченка, М. Недюхи, В. Нестеровича, М. Ожевана, А. Піонтковської, С. Телешуна, Є. Тихомирової, С. Чумака, О. Шевченка та ін. Аналіз їх праць показує, що вони базуються або на соціологічному, або на правовому аналізі відповідної проблематики. Таким чином, відсутні комплексні теоретичні дослідження феномена лобізму в контексті антикорупційного регулювання та процедур прийняття державних, управлінських рішень в Україні.

Об'єктом дослідження виступає процес лобізму. Окремим об'єктом дослідження є специфіка діяльності політичних інституцій США та країн Європейського Союзу, а також перспективи законодавчого окреслення лобізму в Україні.

Предметом дослідження є лобізм і корупція в державному управлінні та заходи по антикорупційному регулюванню

Мета дослідження полягає у визначенні впливу лобізму на державницькі та політичні процеси і позначенні його ролі в державному управлінні на основі вивчення практики лобіювання. Згідно поставленої мети можна сформулювати

такі завдання дослідження:

- виявити основні концептуальні підходи до визначення поняття «лобізм»;
- показати нормативно-правове регулювання лобізму в Україні та за кордоном;
- розглянути корупцію як результат системної неефективності державного управління;
- виявити специфіку груп впливу (на прикладі західних країн) як основних суб'єктів лобістської діяльності;
- розглянути лобізм як форму прояву корупції;
- розкрити заходи по антикорупційному регулюванню лобізму;
- проаналізувати специфічне явище лобізму у політичних структурах США та Європейського союзу;
- дослідити практику лобізму на субнаціональному і глобальному рівні;
- дослідити специфіку функціонування лобізму в контексті механізмів діяльності органів державної влади України

У роботі використані наступні *методи дослідження*: історичний, порівняльний, статистичний, аналітичний. Також у роботі використано якісний і кількісний контент-аналіз офіційних документів Євроспільноти і українських законодавців.

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що лобізм представляється як невід'ємний атрибут сучасного суспільства, який крім негативного впливу на державницькі та політичні процеси, несе в собі також і позитивну складову. У вітчизняній науці поки ще не розроблено комплексної теорії механізму лобіювання в Україні, не в повній мірі проводяться дослідження лобізму і його проявів в політичній, державно-управлінській та зовнішньо-політичній сферах. Крім того, до цих пір недостатньо вивчені особливості лобіювання інтересів різних інститутів громадянського суспільства. Новизною даного дослідження також є спроба систематизувати всі напрацювання і кристалізувати конкретні

рівні процесу лобіювання. Визначити механізми лобіювання у політичних структурах і інституціях США та ЄС, окреслити можливість адаптації цих процесів до українських реалій.

Практична значимість дослідження пов'язана з тим, що вивчення феномену лобізму допоможе глибше зрозуміти суть управління політичними процесами в суспільстві. Робота може бути цікава насамперед фахівцям в галузі політології, студентам-політологам, а також всім, хто цікавиться політикою.

Структура роботи. Магістерська робота складається зі вступу, 3 розділів, які об'єднують 9 підрозділів, висновків, списку використаних джерел, який налічує 65 найменувань. Обсяг роботи складає 120 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ЛОБІЗМ ЯК СПЕЦИФІЧНЕ СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНЕ ЯВИЩЕ

1.1. Поняття «лобізм» в історичній ретроспективі: основні концептуальні підходи

Слово «лобі» (англ. Lobby) має латинське походження. У пізньому середньовіччі воно перекочувало в англійську мову і позначало коридор або критий майданчик для прогулянок. «З 1553-го року так став називатися прогулянковий майданчик у монастирі, через сторіччя – приміщення для прогулянок в палаті громад Англії. Політичний же відтінок це слово набуло ще через два століття, в Америці, коли їм почали називати покупку голосів за гроші в коридорах Конгресу» [29, с. 11].

Достеменно встановлено, що зародженню лобізму посприяв американський президент У. С. Грант. Це був 18-ий президент США. Він і його адміністрація любили проводити вечори в вестибюлі одного з готелів, який називався «лобі». «Там міністри, а також сенатори зустрічалися з різними людьми, вислуховували їхні прохання і обіцяли – найчастіше небезкорисливо, а за дзвінку монету – виконати їх».

З плином часу терміном «лобіювання» стали називати покупку голосів за гроші. Офіційно в Англії не визнавали такого явища. Слово утвердилося лише в ХХ столітті і поширилося по всьому світу.

Ще лобістами називали відвідувачів будь-якої державної установи, які приходили туди з проханням. Вони не мали допуску до залів засідань, тому їм доводилося вирішувати свої питання в прийомних і холах.

Отже, лобізм як суспільно-політичне явище зародився в країнах Заходу. До нас же він потрапив після розпаду Радянського Союзу і зараз активно впроваджується в усі сфери політичного управління. За часів Радянського Союзу вважалося, що він не міг існувати в СРСР просто тому, що всі політико-

управлінські процеси контролювала КПРС і ні про які-небудь приватні інтереси в той час не могло бути й мови.

Отже, як ми бачимо – сенс самого слова «лобі» змінювався протягом історії. Визначення поняття «лобізму» в сучасному розумінні, як сукупності цілеспрямованих зусиль з надання впливу на процес прийняття державних рішень з метою відстоювання групових або індивідуальних інтересів; специфічного інституту політичної системи, що представляє собою механізм впливу приватних і громадських організацій політичних партій, профспілок, корпорацій, підприємницьких спілок і т. п. (так званих груп тиску) на процес прийняття рішень парламентом – існує не так давно.

Основні концептуальні підходи до визначення лобізму.

Існує два основні підходи до трактування лобізму. Щоб позначити їх, спершу слід дати визначення лобізму. Їх існує безліч. Наведемо з них ті, які, на наш погляд, дають найповнішу його характеристику:

1. Лобізм (англ. Lobbyism, від англ. Lobby – кулуари) – тиск на парламентаріїв шляхом особистого або письмового звернення або іншим способом (організація масових петицій, потоку листів, публікацій, підкупом) з боку будь-яких груп або приватних осіб, мета якого – добитися прийняття або відхилення законопроекту [8].

2. Лобізм (лобіювання) – інститут політичної системи, що представляє собою процес по просуванню інтересів приватних осіб, корпоративних структур (також їх професійних лобістських фірм і громадських організацій) в органах державної влади, з метою домогтися прийняття вигідного для них політичного рішення.

Слід зазначити, що у вітчизняній і зарубіжній літературі даються різні визначення. У чомусь вони збігаються, в чомусь відрізняються. Але характерно, що західні політологи розглядають лобізм як свого роду професію, навіть науку. Американські юристи вважають, що лобісти – це люди, які займаються підприємництвом, тому вони вважають лобізм різновидом бізнесу. Бізнесмени

змушують законодавців приймати ті закони, які їм вигідні в першу чергу для ведення бізнесу.

Британський експерт К. Кумс стверджує, що західна наука найчастіше пропонує два визначення лобізму:

1. Лобізм – це «реалізація права кожного громадянина звертатися з клопотанням до свого уряду» [25].

2. Лобізм – це «професійна діяльність або співробітників, або спеціальних консультантів, найнятих компаніями, діловими і професійними асоціаціями, профспілками та іншими групами для представлення інтересів цих організацій в процесі формування державної політики» [25].

В цілому, західні експерти надають лобізму свого роду шарму, заявляють, що за допомогою лобіювання можна виразити інтереси, які в іншому випадку могли б залишитися нереалізованими. Однак вся романтика лобізму блякне, коли ми згадуємо про такі великі скандали міжнародного рівня, як «Уотергейт», справа «Локхід», «Ірангейт». В скандалах, пов'язані з цими справами, були замішані деякі лобістські групи та впливові чиновники.

Вітчизняні фахівці далеко не схильні ідеалізувати лобізм і розглядають його не тільки як інструмент впливу на державну політику, а й пов'язують його безпосередньо з корупцією. Їх теза проста: у кого більше грошей, той і замовляє музику. У цьому, на наш погляд, є велика частка істини, адже прості громадяни і громадські об'єднання сьогодні не мають можливості впливати на процес прийняття рішень. Щоб домогтися потрібного рішення, їм слід мати значні фінансові активи.

Лобізм, як і інші суспільно-політичні явища, має свої характерні риси.

Серед них можна виділити наступні:

– наявність суб'єктів і об'єктів впливу. Об'єктами впливу, в більшості випадків, є законодавчі та виконавчі органи влади і чиновники, що працюють в них, а також працівники державного апарату;

– завжди є сторона, в чиїх інтересах ведеться лобістська діяльність;

– лобісти грають роль посередників між впливовими групами інтересів, фінансовими корпораціями, комерційними структурами; політичними партіями, громадськими об'єднаннями, громадянами та державними органами (як виконавчими, так і законодавчими);

– лобізм не виключає можливість відстоювання інтересів окремих осіб, груп громадян, організацій та об'єднань. Інтерес може бути загальний і приватний. Всі вони прагнуть відстояти свої власні або ті інтереси, в яких зацікавлені треті особи (також громадські організації, політичні партії, фінансово-промислові групи тощо).

Ці характеристики свідчать про те, що процес формування лобізму може протікати по-різному, але існують певні закономірності в його розвитку:

1. формування певної зацікавленості;
2. позначення мети лобіювання;
3. виявлення об'єкта тиску;
4. оформлення суб'єкта, що виконує лобістську діяльність і визначення форм і способів виконання лобістської діяльності;
5. організація лобістського тиску;
6. результат лобістського тиску – рішення, дія (бездіяльність), відхилення та блокування будь-якої ініціативи;
7. вигоди або втрати від прийняття і виконання рішення, або його неприйняття.

Розрізняють лобізм прямий, непрямий і внутрішній.

Прямий лобізм – вплив на представників відповідного державного органу з метою добитися прийняття рішення, що відповідає конкретним інтересам.

Непрямий лобізм – організація кампаній з метою чинення тиску, які проходять за межами державних органів, на підтримку того чи іншого рішення, але часто без вказівки конкретного адресата.

Внутрішній лобізм – діяльність будь-якого угруповання всередині відповідного органу з метою домогтися різними шляхами прийняття певного

рішення.

Отже, для лобізму характерно те, що завжди є суб'єкт і об'єкт тиску. Іноді може бути ще і посередник. Обов'язково є інструмент тиску. Крім того, існує таке поняття як предмет лобіювання – те, заради чого робиться тиск. В його ролі можуть виступати ресурси (фінанси), будь-які проблеми, які потребують вирішення, а також позиція, коли суб'єкти лобіювання намагаються отримати певний статус, виняткове становище (монополію та ін.).

На основі дослідженого теоретичного матеріалу можна визначити, що західне і вітчизняне напрямки у вивченні процесів лобізму і його теоретичному оформленні. Західний напрямок більш оформлений, зрілий. Вітчизняний же, навпаки, характеризується безсистемністю поглядів, безліччю трактувань лобізму, що свідчить про те, що це явище знаходиться ще в процесі вивчення вітчизняними вченими.

1.2. Нормативно-правове регулювання лобізму в Україні та за кордоном

Останнім часом в наукових колах, особливо вітчизняних, розгорнулися запеклі дебати з приводу того, чи варто законодавчо оформляти лобістську діяльність. Різні групи експертів висловлюються як «за», так і «проти» застосування до нього правового регулювання. Питання це серйозне і вирішувати його слід обдуманно, так як лобізм є найважливішою ланкою політичного процесу в державі.

У країнах Заходу законодавці прагнуть до юридичного оформлення лобізму і лобістської діяльності. Це обумовлено тим, що участь у державній політиці за допомогою професійного лобізму, оформленого законодавчо, є найважливішим конституційним правом громадянина. Більш того, якщо практика лобізму буде затверджена законодавчо, то це спростить приведення механізму лобіювання в дію, буде простіше регулювати суспільні правовідносини. Даної точки зору дотримується експерт в області

порівняльного права Р. Давид. Він заявляє, що «закон в силу самої природи строгості його викладу представляється найкращим технічним способом встановлення чітких норм в епоху, коли складність суспільних відносин висуває на перший план серед усіх аспектів правильного рішення його точність і ясність».

Технологія лобізму особливо затребувана в США. Юридичною підставою для лобістської діяльності в Америці є перша поправка до Конституції, яка гарантує право на свободу слова і можливість звернення до Конгресу. Вона була прийнята ще в 1787 р. і з тих пір служить виправданням втручання великих корпорацій в законодавчі процеси.

«У 1946 р. США прийняли закон про лобізм, і з часом там з'явилося безліч компаній, що займаються цією діяльністю. Лобістські групи концентруються в Вашингтоні і в великих промислових зонах, наприклад, в Каліфорнії» [45].

У країнах СНД, в тому числі і в Україні, поки що відсутні законодавчі акти, які могли б регулювати лобістську діяльність, але вже неодноразово ставилося питання про те, що такий закон потрібен. З його допомогою можна буде визначити строгість контролю за лобістською діяльністю, виставити допустимі рамки втручання груп інтересів в політичний процес.

Уже сьогодні лобізм стає багатограним, його можна поділити за видами: цивільний, політичний, професійний, іноземний, регіональний. Всі ці категорії необхідно враховувати при складанні законопроекту про лобізм, бо, як можна бачити, він охоплює всі сфери суспільно-політичного життя. Це свідчить про його значущість.

Деякі політики намагаються безпосередньо боротися з лобізмом. Ця тактика приречена на невдачу. Один з американських політичних аналітиків Роберт Дж. Самуельсон вважає, що «єдиний спосіб покінчити з лобізмом і групами інтересів – це знищити уряд. Чим сильніше стає уряд, тим більше на нього будуть впливати лобісти» [61].

Можна з упевненістю стверджувати, що лобізм – це невід’ємна ознака демократії. А демократія – це атрибут сучасного прогресивного суспільства, тому боротися з лобізмом, значить боротися з демократією. Лобіювання дозволяє різним структурам не тільки брати активну участь в політичному процесі, але і впливати на нього.

Противники лобізму посилаються на свого роду міфи про те, що:

1. лобізм – явище антидемократичне, так як спотворює «волю народу». Насправді все навпаки: лобізм уособлює собою демократію. Якщо людям не дозволено організуватися для того, щоб впливати на уряд – значить, демократія мертва;

2. лобізм є прихильним до багатих, особливо до великих корпорацій, тому що тільки вони можуть дозволити собі необмежені витрати на те, щоб втілити в життя свої інтереси.

Звичайно, багатство корпорацій приносить їм привілеї від уряду. Але, з іншого боку, вони є його слугами. Наприклад, 1% найбагатших громадян США платить податок в розмірі 28% до федерального бюджету. Це становить величезні суми. Але наявність багатства ще не означає наявність влади: якби всі багаті були впливовими, то їх податки були б набагато меншими [61].

Можна навести ще приклади, але досить і цих, щоб зрозуміти правову багатоаспектність феномену лобізму.

Як підсумок, можна стверджувати, що лобізм і демократія завжди крокують поруч. Звичайно, є й винятки з цього правила. Але вони не такі вже й численні, якщо не брати до уваги корупцію. Тому, щоб лобізм приносив користь для державного управління, його необхідно оформити законодавчо, тоді рівень демократії буде зростати, а рівень корупції – зменшуватися.

Цілком ймовірно, що з плином часу лобізм міцно інтегрується в політичне середовище держави України і нашого суспільства. Процес його інтеграції вже щосили набирає обертів в Україні. Але, все ж таки, швидкість законодавчого закріплення лобізму в нашій країні досить повільна. Є декілька

причин цього: непроста економічна ситуація в колишній радянській республіці, недосконалість законотворчої системи, «боротьба за виживання» серед політичної еліти, популізм та нестабільність внутрішньополітичної ситуації в країні – все це відсуває істинно демократичні перетворення на другий план.

Західні країни значно попереду нас в питаннях, які пов'язані з лобіюванням. Україна переживає скрутні часи, постійні кризи в політичному і економічному житті дають про себе знати. Внаслідок того, що громадянське суспільство в нашій державі перебуває в процесі формування, економічна ситуація поліпшується в останній час лише декларативно, а політична еліта ніяк не виробить чіткі тактичні та стратегічні кроки як у внутрішній, так і в зовнішній політиці.

Саме прості громадяни повинні стати ініціативною платформою для законодавчого окреслення лобіювання. Так, владі, в деякій мірі, навіть вигідне «кулуарне лобіювання», але це не може відбуватися вічно в країні, яка позиціонує себе цивілізованою державою та декларує своє бажання приєднатися до Європейського Союзу.

Для вітчизняних вчених, лідерів громадських думок, державних функціонерів та політиків задача на сьогодні значно спрощена. Ми маємо, як приклад для наслідування, величезні теоретичні напрацювання щодо лобізму та лобіювання в цілому – в ряді західних країн. Це не тільки теоретичні розробки, але і політична практика, яка має місце в провідних державах Заходу. Потрібно комплексно аналізувати лобістську діяльність в США та країнах Європейського Союзу.

Для того, щоб Україна також мала змогу стати повноцінною, цивілізованою державою, щоб відносини між владою і народом в нашій політичній системі вийшли на новий якісний рівень. Якщо вчені, політики, держслужбовці будуть активно працювати пліч-о-пліч з громадянським суспільством – не пройде багато часу, і в Україні інститут лобіювання отримає законодавче окреслення.

1.3. Корупція як результат системної неефективності державного управління

Корупція належить до найбільш небезпечних негативних соціальних явищ, що призводять до руйнування основ правопорядку і різко ослабляють усі державні інститути. Як свідчить світовий історичний досвід, поширеність корупції значно зростає в періоди великих соціальних потрясінь. На жаль, соціальні перетворення, що почалися в другій половині 80-х років ХХ століття, сприяли тому, що корупція стала однією з характеристик сучасної дійсності. Упродовж останніх десятиліть в нашій країні спостерігається поступальне і інтенсивне зростання числа і видів корупційних правопорушень. З кожним роком ситуація стає усе більш напруженою. Це пов'язано, в першу чергу, із загальним зниженням духовно-морального потенціалу суспільства, з пануючим в нім правовим нігілізмом, невірою в невідворотність покарання, послабленням державного контролю і недосконалістю законодавства.

Феномен корупції дуже старий. Він виник з появою держави і діленням людей на керівників і керованих. Останнім часом корупція уразила практично усю систему громадських стосунків, структуру влади. Корупція сковує ділове життя країни і знижує ефективність державного управління. Соціальні наслідки корупції значні – корупція припускає істотну відмінність між оголошеними і реальними цінностями, формує у членів суспільства «подвійний стандарт» моралі і поведінки, корупція сприяє несправедливому перерозподілу благ, дискредитує право як інструмент регулювання життя держави і суспільства, знижує довіру суспільства до влади.

Формально не можна розділяти держави на правові і неправові; вірніше говорити, мабуть, про більшу або меншу міру дотримання в них законів, практиці їх застосування представниками виконавчої влади. Безумовно, дотримання усіма громадянами принципу законності за умови рівного і справедливого застосування існуючих в державі норм і правил служить кращим

свідоцтвом наявності в ній правопорядку. Спроби окремих осіб користуватися дискреційним (на власний розсуд) правом при тлумаченні того або іншого закону з метою особистої вигоди запобігаються державою, передусім, шляхом зміцнення незалежної судової системи.

Зрозуміло, що кожна ідеологічна група, яка приходить до влади без дотримання законодавчо закріплених юридичних процедур, не зацікавлена в трактуванні права як особливій цінності, тому що тоді їй доведеться визнати відсутність у неї прав на владу і обмежити себе в їх здійсненні [18, с. 65].

Корупцію як складне соціальне явище слід вивчати з урахуванням декількох аспектів, розглядаючи її соціологічну, правову, економічну, соціальну і психологічну сторони. Якщо врахувати, що корупційні дії здійснюються в різних галузях економіки, то дослідження економічного аспекту цього явища, безумовно, служить основою для аналізу всіх складових цього виду злочинності. Загальновідомі труднощі виявлення випадків корупції, а також те, що масштаби здійснюваних у всьому світі подібних діянь гнітючо високі. Інтернаціоналізація корупції негативно відбивається на міждержавних зв'язках, перетворюючи її на серйозну міжнародну проблему [18, с.66].

Корупція завжди спрямована на досягнення власного збагачення за рахунок неконкурентного перерозподілу благ. Деякі дослідники пропонують у вигляді формули відобразити причину корупції. Одним з перших це зробив професор Роберт Клітгаард, творець знаменитої «формули корупції» [9, с. 2]:

Корупція = влада монополій + свобода дій – підзвітність

Іншими словами, корупція визначається мірою монопольної влади і права приймати довільні рішення, якими наділені державні чиновники, а також мірою їх відповідальності за свої дії:

По-перше, чим вище рівень економічного благополуччя (ВВП на душу населення), тим менше схильність чиновників удаватися до незаконних методів

отримання прибутку, тим більш суворі антикорупційні заходи і тим сильніше громадянське суспільство.

По-друге, чим більше розвинена демократія, тим більше у чиновника ризик втратити своє місце і тим більше можливостей у органів по боротьбі з корупцією.

По-третє, розвиненість судової системи також перешкоджає експансії корупційних процесів.

По-четверте, чим більше і складніше бюрократичний апарат, тим більше можливостей відкривається для корупції. Важливу роль грає централізація держави: в більшості жорстко централізованих імперій корупція досягала неймовірних масштабів, як в Римській і Візантійській імперіях. З іншого боку, не усі експерти схильні вважати децентралізацію запорукою низького рівня корупції.

Характерною рисою корупції є використання представниками владних структур (посадовцями) прав і можливостей, які вони мають за посадою, незаконно, в збиток державним інтересам і з метою особистого збагачення. Понад усе поширена корупція, що виразилася в підкупі чиновників і суспільно-політичних діячів, а також в протекціонізмі.

Очевидно, що одним з найважливіших завдань при реалізації державної антикорупційної політики є завдання по корінному перелому суспільної свідомості, формуванню в суспільстві атмосфери жорсткого неприйняття корупції. Рішення цієї задачі забезпечується передусім шляхом планомірного підвищення правової культури населення, досягнення максимальної прозорості процедур надання державних послуг, а також постійною адресною профілактичною роботою в усіх державних і муніципальних органах і в саморегулюємих організаціях. При цьому, саме правові засоби і методи можуть надати реальну практичну допомогу в боротьбі з корупцією. Закони є сполучною ланкою в об'єднанні усіх здорових сил суспільства, дають можливість в широкому плані брати участь в боротьбі з корупцією інститутам

громадянського суспільства і населенню, активізуючи їх діяльність по контролю за роботою державних органів.

Обґрунтовано твердження, що попередження корупції повинне мати пріоритет перед іншими заходами, зокрема, репресивними. Ефективна боротьба з корупцією можлива тільки при використанні системи економічних, політичних, правових і психологічних заходів. Реальною метою такої боротьби має бути зниження поширеності корупції до рівня, що не перешкоджає розвитку суспільства.

Проте часто реальна антикорупційна політика підміняється імітацією; в Україні кожна нова хвиля антикорупційної риторики будується за схожою схемою, що включає в себе [9, с.13]:

- постановку під сумнів (заперечення) результатів та напрацювань своїх попередників у боротьбі з корупцією;
- створення консультаційних органів, відповідальних за розробку антикорупційної політики;
- обговорення та прийняття концепцій і стратегій по боротьбі з корупцією (іноді, законопроектів, покликаних поліпшити регулювання питання – велика частина цих документів не реалізується);
- проведення показових, несистематичних акцій правоохоронних органів у переслідуванні корупціонерів (як правило – представників опозиції до правлячої влади або чиновників середнього і дрібного рангу);
- проведення показових і несистемних акцій, спрямованих на реформу правоохоронних органів.Наша країна продовжує залишатися системно корумпованою. Корупцією в Україні охоплені всі без виключення публічні інститути та сектори, причому як на національному, так і на регіональному рівнях.

Ця ситуація зберігається протягом тривалого часу, незважаючи на суспільно-політичні та соціально-економічні зміни в державі. Надзвичайно

високий рівень корупції в нашій країні відмічають не тільки вітчизняні й зарубіжні аналітики, але й представники вищих органів влади.

Зокрема, в Указі Президента України №275/2010 «Про утворення Національного антикорупційного комітету» йдеться про те, що основними загрозами національній безпеці України є поширення корупції, хабарництва в органах державної влади, зрощення бізнесу і політики, організована злочинна діяльність.

Загальною проблемою більшості документів політики у сфері боротьби з корупцією, прийнятих протягом останніх 10 років, є відсутність значного прогресу в їх реалізації. До процесу розробки відповідних стратегій і програм залучається значний обсяг міжнародної технічної допомоги, а сама розробка політики рекламується кожним урядом як важливий крок, що демонструє політичну волю до вирішення проблеми. Однак, відсутність механізмів звітності уряду перед суспільством за виконання цих планів та низька політична воля призводять до того, що документи розробляються заради самого процесу розробки і не доходять до етапу реалізації.

В Україні, на жаль, відсутні [9, с 16]:

- єдина, законодавчо затверджена антикорупційна стратегія;
- спеціалізований орган, який би відповідав за формування та реалізацію державної політики у сфері антикорупції;
- повноцінне антикорупційне законодавство.

Недосконала система оподаткування як фізичних, так і юридичних осіб підштовхує до тінізації економіки та корупційних дій. Фактично відсутня реальна політична воля в рішучій, усеосяжній боротьбі з корупцією. Багато що зводиться до декларацій, гасел і дрібних, несистемних дій із виявлення окремих випадків дачі хабарів. У суспільстві не культивується непримиренне ставлення до самої суті цього явища, до спокійного, існуючого вже на рівні менталітету, ставлення до корупції як до буденного та невідворотного в нашому житті.

Саме тому ефективна протидія корупції в першу чергу повинна спиратися на політичні, економічні і соціальні чинники, і містити в собі дієві заходи по викорінюванню цього явища. Правилами успішного подолання корупції [9, с. 69], що допоможуть збудувати цілісну і послідовну антикорупційну політику мають бути:

- цілеспрямованість: антикорупційна політика повинна переслідувати не популістські політичні цілі, а має бути спрямована на дійсне і безкомпромісне зниження обсягів корупції в довгостроковому періоді, що має на увазі прийняття стратегій протидії корупції і їх постійне вдосконалення;
- послідовність: заходи антикорупційної політики повинні вживатися з урахуванням строгого алгоритму дій, що повторюється;
- діагностика – розробка і вживання заходів – моніторинг заходів і їх подальше вдосконалення. Виняток може становити екстремальна ситуація, коли потрібне термінове вживання заходів для уникнення політичної дестабілізації і колапсу інститутів, але надалі це має на увазі перехід до алгоритмічної послідовності дій;
- безперервність: антикорупційна політика не може бути фіксованою в часі. Для успішної протидії необхідно вживати заходи постійно, розрізняючи лише фази протидії по активності;
- багаторівневність і горизонтальні зв'язки: ефективна антикорупційна політика неможлива за наявності протидії лише на одному з рівнів.

Суперечка про те, чи повинна вона здійснюватися зверху «вниз» або «від низу до верху» недопустима. Корупція є комплексною проблемою, яка не може бути викорена лише за допомогою одного інституту. Для проведення ефективної антикорупційної політики потрібна мобілізація суспільства і встановлення не лише вертикальних, але і горизонтальних зв'язків.

У будь-якій країні корупція є закономірною реакцією громадян на існуючий державний устрій, на неспроможність держави забезпечити нормальне функціонування суспільства. Така ситуація в Україні значною мірою

стала можливою внаслідок відсутності політичної стратегії формування нової системи державного управління, позитивних перетворень у сфері діяльності управлінського апарату, наявності значних залишків старої командно-адміністративної системи у вигляді надмірно великого державного управлінського апарату з необґрунтовано широкими повноваженнями, зокрема розпорядчо-дозвільного змісту, переускладненим, забюрократизованим та неконтрольованим порядком задоволення нагальних потреб населення, відсутності чіткої системи надання управлінських послуг. Без здійснення системної, науково обґрунтованої адміністративної реформи не може бути й мови про досягнення відчутних результатів у сфері протидії корупції [19, с.74].

Отже, реформування системи управління має бути одним із магістральних шляхів усунення підґрунтя корупції. Мова йде про зміну системи управління суспільством, зміну державного апарату, зміну системи влади. Формування принципів і цінностей державної служби визнається як одне з найактуальніших завдань, оскільки основу поведінки будь-якої особи, у тому числі державного службовця, становлять саме моральні принципи. Важливим напрямом забезпечення антикорупційної діяльності в органах державної влади є вдосконалення нормативно-правового регулювання державної служби, враховуючи заборону державним службовцям бути членами політичних партій аби не допустити використання наданої їм влади або посадових повноважень в інтересах окремих політичних партій, груп та їх представників

Висновки до розділу 1

Отже, для лобізму характерно те, що завжди є суб'єкт і об'єкт тиску. Іноді може бути ще і посередник. Обов'язково є інструмент тиску. Крім того, існує таке поняття як предмет лобіювання – те, заради чого робиться тиск. В його ролі можуть виступати ресурси (фінанси), будь-які проблеми, які потребують вирішення, а також позиція, коли суб'єкти лобіювання

намагаються отримати певний статус, виняткове становище (монополію та ін.).

Лобізм (лобіювання) - Інститут політичної системи, що представляє собою процес з просування інтересів приватних осіб, корпоративних структур (а також їх професійних лобістських фірм і громадських організацій) в органах державної влади, з метою домогтися прийняття вигідного для них політичного рішення.

Слід зазначити, що у вітчизняній і зарубіжній літературі даються різні визначення. У чомусь вони збігаються, в чомусь відрізняються. Але характерно, що західні політологи розглядають лобізм як свого роду професію, навіть науку. Американські юристи вважають, що лобісти - це люди, які займаються підприємництвом, тому вони вважають лобізм різновидом бізнесу. Бізнесмени змушують законодавців приймати ті закони, які їм вигідні в першу чергу для ведення бізнесу.

Лобізм є одним із основних механізмів представництва інтересів та впливу на органи влади. В умовах сьогодення лобізм виступає особливою системою і практикою цілеспрямованого впливу окремих груп суспільства на органи законодавчої та виконавчої влади.

Лобізм можна визначити як механізм узгодження пріоритетів державної політики з корпоративними інтересами суспільних груп.

Аби лобізм був корисним для суспільства, необхідні певні умови: наявність демократичних інститутів та норм, економічна та політична стабільність, свобода засобів масової інформації, сильне громадянське суспільство, справедлива судова система тощо.

Окремі правовідносини у зазначеній сфері регулюються Конституцією України, законами України «Про звернення громадян» та «Про запобігання корупції», іншими законодавчими актами. Проте лобістська діяльність в Україні перебуває переважно поза законодавчим врегулюванням.

Корупція належить до найбільш небезпечних негативних соціальних явищ, що призводять до руйнування основ правопорядку і різко ослабляють усі

державні інститути.

Важливим напрямом забезпечення антикорупційної діяльності в органах державної влади є вдосконалення нормативно-правового регулювання державної служби, враховуючи заборону державним службовцям бути членами політичних партій аби не допустити використання наданої їм влади або посадових повноважень в інтересах окремих політичних партій, груп та їх представників.

РОЗДІЛ 2

ПРАКТИКА ЛОБІЗМУ: ЇЇ ЕЛЕМЕНТИ І ПРОЯВИ

2.1. Групи впливу: їх особливості та специфіка; технології і методи лобістської діяльності

Для того, щоб виявити характерні риси груп впливу, потрібно, перш за все, усвідомити, чим вони відрізняються від політичних партій, адже і групи, інтересів і політичні партії в результаті своєї діяльності впливають на політичний курс уряду.

Отже, групи інтересів або групи впливу – це «організації самого різного типу, члени яких, не претендуючи на вищу політичну владу в системі управління, намагаються впливати на неї для забезпечення своїх специфічних інтересів».

Якщо виходити з цього визначення, то можна виявити основну відмінність груп інтересів від політичних партій. Вона полягає в тому, що на відміну від політичних партій, групи тиску не ставлять за мету отримання влади в свої руки, в той час як політичні партії борються безпосередньо за владу.

Групи впливу за своїм складом і організацією можуть бути абсолютно різними. До них можна віднести:

- професійні асоціації підприємців;
- союзи ветеранів;
- робочі профспілки та профспілки службовців;
- фермерські організації і співтовариства;
- різного роду руху: правозахисні, екологічні, феміністські і т. д.;
- клуби і суспільства: літературні, філософські, спортивні і т. д.

Групи тиску можуть класифікуватися:

1. Спеціалізовані і широкого профілю;

2. Кадрові та масові;
3. Громадські та приватні;
4. Ті, які відстоюють матеріальні інтереси і ті, для яких на першому місці – ідеологічні інтереси та моральні цінності.

Діяльність груп тиску може носити як законний, так і нелегальний характер.

Легальні види лобіювання:

- проведення агітаційних кампаній в органах друку та інших ЗМІ;
- виступи на слуханнях у комітетах і комісіях парламенту;
- організація демонстрацій, маршів і т. д. .;
- представлення законопроектів та інших нормативних актів, результатів наукових досліджень і експертиз.

До нелегальних форм тиску, які підпадають під дію Кримінального Кодексу, належать:

- дача хабара як разовий акт або підкуп чиновника на тривалий термін;
- шантаж, поширення завідомо неправдивої інформації та ін.

Групи тиску можна характеризувати за способом впливу на владні структури і їх оточення:

1. Вплив на саму владу;
2. Вплив на партії, які контролюють політичну владу;
3. Тиск на громадську думку, яка впливає на владу.

«Групи тиску надають суспільству добру послугу, направляючи в відповідні канали його сподівання, які без цього часто приймають неорганізовану і насильницьку форму. Але, разом з тим, групи тиску можуть приводити і до дезорганізації суспільства».

Можна виділити чотири форми ймовірних дисфункціональних наслідків в результаті діяльності груп впливу:

1. Громадський протекціонізм, тобто тенденція груп домагатися збереження досягнутих позицій і прав;

2. Управлінський застій, коли дії та ініціативи уряду блокуються;
3. Заперечення колективної дисципліни, тобто кожна група хоче перекласти на інших національні витрати;
4. Зміна в розстановці сил, тобто баланс між різними інтересами може бути порушений, так як кожна група керується нерівними засобами впливу.

Отже, групи інтересів є масовим явищем в політиці. Їх діяльність видно всюди. Вони можуть відрізнятися за різними параметрами, але всі вони прагнуть до єдиної мети – впливати на органи державного управління. При цьому вони не мають на меті отримання влади, тому не завжди достатньо легко, а часом навіть складно, простежити, хто насправді стоїть за видними політиками і чиновниками, кому може бути вигідне ухвалення або скасування того чи іншого законопроекту.

Технології і методи лобістської діяльності.

Лобіювання – процес досить складний і трудомісткий. Він вимагає грошей, часу і ретельної підготовки. Не можна залишати поза увагою ні найменшої деталі, інакше можна не досягти бажаного результату.

Процес лобіювання включає в себе:

1. Підготовку загальної документації і заяв по кожному питанню, що цікавить;
2. Вибір надійних і грамотних доповідачів, які будуть викладати проблему;
3. Зустріч і діалог з представниками органів влади;
4. Надання державним чиновникам проекту ключових пунктів по кожному питанню;
5. Пред'явлення переконливих контр-аргументів будь-яким опонентам.

«В основі успішного лобіювання лежить формування довірчих партнерських відносин і ефективної комунікації» [48]. Це означає, що дуже важливо не тільки знайти потрібних людей, а й налагодити контакт з ними.

Існують різні технології лобіювання та їх поєднання, починаючи від

написання листів необхідній людині (або групі осіб) і закінчуючи масштабними акціями за участю однієї або декількох груп впливу, які мають в своєму арсеналі ЗМІ, мітинги та інші засоби впливу [48]. Серед них можуть бути:

1. Листи, прес-релізи, прес-конференції;
2. Бюлетені, брифінг-пакети, постери, флаєри;
3. Соціальна реклама;
4. Публічні форуми та дебати;
5. Петиції;
6. Мітинги;
7. Зустрічі тет-а-тет.

Одним із способів лобіювання є телефонні дзвінки. Лобісти залучають максимально можливу кількість людей, які телефонують потрібному чиновнику або в потрібну державну структуру. Ефективним засобом також є залучення до телефонних дзвінків (і не тільки до них) знаменитостей і відомих громадських діячів. Головне правило: чим більше людей беруть участь в процесі, тим краще. Можуть також використовуватися факси та електронні листи.

Існують так звані класичні технології лобізму:

1. Впровадження агентів впливу в структури компаній-конкурентів і апарат профільних відомств. Агенти впливу можуть бути корисні і для нав'язування порядку і регламенту розгляду питань, котрі лобіюють. Домогтися цього можна входженням до наглядових громадських органів при владі, або маючи в відповідних органах своїх представників.

2. Нав'язування конкурентам свідомо неефективних (але зовні перспективних) об'єктів лобістського впливу. Тим самим вони змушені витратити свої ресурси і купувати імідж неефективних лобістів.

3. Перетягування суб'єктів політичного процесу на свій бік не тільки переговорами, а й силою подій. Відповідно, можна штучно створювати такі події, наприклад, локальні кризи, які підштовхнуть чиновника вибрати саме Ваш варіант вирішення проблеми.

4. Кризові тенденції в галузі необхідно каналізувати на своїх конкурентів. Наприклад, якщо надходить інформація, що уряд змушений збільшити податковий тягар на частину (не важливо вашу або конкурентів) профільного галузевого сектора, то необхідно направити ці податкові репресії в першу чергу проти конкурентів.

5. Необхідно активно співпрацювати з асоціаціями, що спеціалізуються на захисті різних інтересів в органах державної влади. У справі пошуку союзників необхідно просувати принцип піраміди: чим ширша основа, тим вища верхівка.

6. Необхідно як мінімум знати політичних супротивників тих чиновників, які працюють на ваших конкурентів. Питання активної роботи з такими контрагентами вирішується в залежності від конкретної оперативної потреби. Однак відповідна база даних повинна завжди бути в портфелі лобіста.

7. Також в портфель лобіста повинен входити відомий обсяг інформації про особисті «слабкості» конкурентів і контрагентів. В деяких ситуаціях подібні знання можна вжити вельми ефективно. До всього іншого, інформованість дозволить економити ресурси лобіста, який, підбираючи підхід до тієї чи іншої постаті, змушений нести відомі матеріальні і тимчасові витрати.

8. «Граї проти гравця, а не тільки проти розкладу». Складання картотеки контактів всіх відомих лобістові контрагентів, а також компаній-конкурентів. У потрібний момент вони будуть запущені і всі «брудні справи» конкурентів будуть пред'явлені тим контрагентам, з якими вони спробують збудувати лобістську діяльність. Таким чином, поле для маневру лобістів-конкурентів значно звужується.

9. Участь у позовах і судових тяжбах. Апелювання лобіста в арбітражному суді є скоріше вельми ефективним способом гальмування процесу прийняття будь-якого рішення, переговорів, або реалізації неугодного проекту.

10. Гра на протистоянні депутатів і позапарламентських активістів їхньої

партії. Активісти часто заздять депутатам. Депутати бачать в активістах конкурентів. Лобіст повинен підтримувати ці страхи і співпрацювати з обома сторонами. Протестні кампанії (мітинги, страйки тощо) доречно влаштувати в тих випадках, коли достовірно відомо, що чиновник або його начальство не зможуть не врахувати цей фактор. Вельми важливо працювати з командою лобістів конкурента.

11. Ще один важливий аспект технологічної майстерності лобіста – вміння використовувати тих чиновників, які на перший погляд не мають відношення до сфери, в якій працює лобіст.

12. Необхідно створювати і посилювати супротивників компанії-конкурента в стані чиновників «нейтральної» сторони. Необхідно створити непереборні протиріччя між конкурентом і «нейтральними» чиновниками. Це попередить союз компанії-конкурента з нейтральною (але політично лояльною керівництву) частиною бюрократії, ізолює його, змусить розпорошити лінію лобістської оборони, витратити більше сил і засобів. При необхідності, одночасно можна працювати з тією частиною кадрів в таборі компанії-конкурента, яка прагне зберегти союз з «нейтральними» чиновниками. Важливо, щоб ці кадри користувалися широкою підтримкою у себе в таборі.

Що ж, тут перераховані далеко не всі технології впливу. Їх арсенал досить великий. Часто використовуються різні комбінації. Наприклад, при просуванні кандидата в депутати використовуються і публічні дебати, і мітинги, особисті зустрічі, прес-конференції і т. д.

Треба зазначити, що в США, в порівнянні з Україною і країнами СНД, техніка лобіювання доведена до досконалості. Зацікавлені особи і групи намагаються використовувати найменшу можливість, що представилася для впливу на потрібних людей. Особливо тут популярні публічні виступи, виступи в документальних телепередачах і в радіоефірі, телемости з відомими політиками. Вітчизняна ж практика лобіювання спирається більше на фінансову складову. Причому найчастіше використовують підкуп і тіньові

махінації.

2.2 Лобізм як форма прояву корупції

Функціонування системи державного управління передбачає взаємодію різних компонентів, до числа яких належать різноманітні інтереси суб'єктів (індивідів, груп, комерційних структур) та способи їх відображення і представництва на різних рівнях влади. Органи державної влади приймають ті або інші управлінські рішення з урахуванням таких інтересів, але здебільшого це є неможливим, оскільки часто владні рішення можуть задовольнити різнополярні, а часто й протилежні інтереси. Кожна зі сторін хоче бути почутою, тому часто відстоює, а то й проштовхує свої інтереси всіма можливими/неможливими способами, тобто лобіює власні інтереси.

Лобізму притаманні як позитивні, так і негативні риси, а щоб забезпечити суспільство від негативних рис, потрібно таке явище, як лобізм, законодавчо врегулювати. Щодо корупції – то це «розкрадання» влади, коли публічні службовці та інші уповноважені особи під час виконання публічних функцій використовують своє службове становище, статус і авторитет обійманої посади в корисливих цілях для особистого збагачення чи в групових інтересах [43]. Корупція несе лише «зло» для суспільства і держави.

Отже, корупція не може бути методом лобіювання, але однією із форм прояву корупції є пролобізм, або корупційний лобізм. Часто лобізм асоціюється з корупцією та нелегальними методами впливу на прийняття рішень урядовими інституціями, хоча лобізм необов'язково може передбачати підкуп (або іншу протизаконну дію) державних чиновників.

У розвинутих країнах не ототожнюють поняття «лобізм» і «корупція». Негативне сприйняття лобістської діяльності пов'язане з відсутністю його законодавчого врегулювання. Якщо в країні лобістська практика не регулюється нормами права, вона перетворюється на корупцію. В Україні є два шляхи розвитку [1]:

перший – реалізація практик цивілізованого лобізму з усіма процедурами, які є зрозумілими і прозорими для суспільства. Цей шанс дасть Україні стати регіональним лідером, суб'єктом, а не об'єктом глобальних процесів;

другий – збереження корупції і, зокрема, корупційного лобізму. Важливо зазначити, що 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.

Зазначимо, що прихильники концепції ототожнення лобізму і корупції зазначають, що реальний вплив на органи влади відбувається корупційним шляхом, тобто для ухвалення вигідних рішень владними структурами зацікавлені особи чи їх групи фінансово стимулюють посадовців (державних службовців). Заслуговує на увагу думка російського науковця С. Заграєвського, який зазначає, що в усіх цивілізованих країнах лобізм давно розглядається лише як «м'яка форма корупції», і будь-який факт «закулісних» переговорів і домовленостей уже є підставою (поштовхом) для «корупційного скандалу». Крім того, автор наголошує, що з огляду навіть на те, що у лобістів немає прямої особистої матеріальної вигоди, факт «закулісних» домовленостей має розцінюватися як особиста вигода, принаймні у конфігурації встановлення неформальних відносин, які можуть бути корисними у майбутньому. Варто зазначити, що у разі потреби з'являється і «жорстка сила» у вигляді армії, приватних військових, спецслужб, компаній, які усувають незговірливих членів уряду чи президента. Зокрема, Дж. Перкінс назвав роботу лобістів «економічними вбивцями, за якими стоять люди із спецслужб, найманці, які мають «своє кінцеве (вирішальне) рішення».

Варта уваги думка А. Міндагулова, який зазначає, що лобізм використовується для позначення будь-якої нечесної угоди, лобістська діяльність передбачає досягнення способів, що переслідуються законом, а легалізований лобізм є нічим іншим як узаконеною корупцією. Автор досить категорично наголошує, що лобізм заснований на корупції й корупція процвітає там, де діють лобісти [33, с. 349]. Критикуючи такий підхід, низка науковців намагаються розмежувати ці феномени на понятійному рівні, зазначаючи, що лобізм – це легальна, на відміну від корупції, технологія впливу.

Предметом лобістської діяльності є певна мета, якої намагаються досягти суб'єкти лобізму, здійснюючи вплив на об'єкти. Предметом лобізму можуть виступати: цілі, які ставляться суб'єктами лобізму, «тиснучи» на органи державної влади; мета, заради якої відбувається тиск, – лобістська кампанія; органи державної влади (об'єкти лобізму), на які спрямовано лобістський тиск. Варто зазначити, що є різні класифікації предмета лобізму (три основні предмети, які лобіюються у владних структурах): ресурс – коли реалізуються дії для того, щоб отримати на свою користь певний ресурс; проблема – це коли здійснюються певні дії з вирішення проблемної ситуації; позиція – продукуються певні дії для того, щоб одержати певний статус, наприклад, зайняти монопольну позицію [27].

Лобіювання в Україні – це система цілеспрямованого впливу певних соціальних сил на владні структури з метою задоволення своїх інтересів. Нині лобізм у нашій країні набув переважно стихійного, невпорядкованого, загрозливого для держави характеру. Частіше за все він зводиться до безпрецедентного тиску на Верховну Раду, Кабінет Міністрів, місцеві адміністрації (обласні, районні), місцеві ради. У процесі такого лобіювання використовуються найрізноманітніші технології (засоби, методи): підкуп чиновників, погрози, шантаж, інформаційна ізоляція і так далі. Це призводить до розвитку нових і поглиблення старих соціальних проблем, які паралізують подальший розвиток країни. Варто зазначити, що газ, нафта та ядерна

енергетика, останнім часом і зброя, становлять першу групу лобіювання в Україні. Законодавче регулювання лобізму може забезпечити над ним державний та громадський контроль. Доти, поки це не буде зроблено, лобізм в нашій державі буде тісно переплітатися із корупцією. Легалізація лобізму допоможе:

- виявити інтереси, які стоять за тим чи іншим проектом закону чи рішенням;
- визначити, хто його лобіює та які сили стоять за лобістами;
- назвати справжніх авторів державних рішень;
- виявити ступінь залежності/незалежності представників влади від лобістських структур; дасть громадянам більше інформації про діяльність лобістів [38].

Зазначимо, що моральний рівень лобістів (їхньої діяльності) залежить від морального рівня суспільства. Безумовно, жодні закони, жодна система партійної відповідальності самі по собі не зможуть вирішити проблему діяльності лобістів.

Лобізм в Україні виростає з реальних міжлюдських і міжгрупових відносин під впливом панівної в країні традиції та особливостей історичного моменту. Є сподівання, що інтеграція України до Європейського Союзу змінить підхід до розуміння суті лобізму під тиском глобального антикорупційного тренду.

Цікавим для нашої держави є досвід Естонії, яка займає перші позиції щодо простоти ведення бізнесу, відсутності корупції, втілення у життя демократичних принципів. Зазначимо, що природа корупції полягає в можливості без особливого намагання (напруги) дати/взяти щось в обхід системи й наявності самої системи як такої. В Естонії вдалося зламати систему – вони позбавилися від звичного нам державного апарату, державні інституції функціонують виключно для підтримки порядку у всіх сферах життєдіяльності суспільства (всі дотримуються правил).

Постає риторичне питання: як це вдалося реалізувати на практиці, й низка авторів дають відповідь одночасно просту і складну – інший менталітет. Є й інша точка зору: деякі науковці вважають, що корупція безпосередньо пов'язана з економічною системою і культурою. Оцінки впливу політичного маркетингу на лобізм залежать від того, що дослідники розуміють під цінностями та цілями демократії і яким із них віддають перевагу. На критичне відношення до політичного маркетингу впливає і той фактор, що в історії політичної думки від демократії, який виражає інтереси окремих груп, а його саме підтримує та виражає політичний маркетинг, завжди оцінювався суперечливо [26, с. 112].

Як висновки хотілось би окреслити певні «рецепти» для України в боротьбі з корупційним лобізмом, які полягають у такому:

1. Слід легалізувати лобізм, дати йому правове регулювання (прийняти окремий закон про лобіювання).

2. Визначити об'єкти лобіювання (доречно віднести до об'єктів лобіювання не лише Верховну Раду, а й інші органи державної влади, які ухвалюють рішення у формі правових актів – Президент і його адміністрація, Кабінет Міністрів, міністерства, обласні, районні адміністрації, органи місцевого самоврядування).

3. Визначити коло суб'єктів лобістської діяльності та вимоги до них.

4. Чітко (на законодавчому рівні) визначити механізми реалізації (не декларативно) наданих лобістам прав (можливість забезпечити реалізацію їхніх прав і санкції за порушення).

5. Необхідно розробити і прийняти етичний кодекс поведінки лобістів, де будуть відображені не лише ділові та професійні якості лобістів, але й передбачено відповідальність за порушення етики.

6. Розробити відповідні кваліфікаційні вимоги до лобістів.

7. Зробити діяльність лобістських структур відкритою.

8. Визначити процедуру (порядок) оприлюднення звітів та встановити

вимоги не лише до їх змісту, але й порядок перевірки достовірності наведеної в них інформації.

2.3. Лобізм і корупція: заходи по антикорупційному регулюванню лобізму.

Виходячи з аналізу літератури, статей відомих політологів і соціологів, висловлювань відомих політиків, можна виділити дві основні точки зору на зв'язок лобізму і корупції:

1. Негативна – стверджує, що реальний вплив лобізму на політичні процеси відбувається поза рамками закону, а так званий «цивілізований лобізм» є прикриттям корупційних дій різних груп;

2. Позитивна – визнає існування правових форм впливу на владу, виділяє значне поле тіньового впливу, стверджуючи, що правові форми характерні для країн з економікою, що розвивається, а розвиненим країнам притаманний так званий тіньовий, нецивілізований лобізм [22].

За великим рахунком, обидві точки зору мають право на життя, тому що лобізм поєднує в собі і позитивний вплив на політичний курс уряду (демократизує його), і несе в собі негативний контент (корупція і дотримання інтересів одних груп на шкоду іншим). Тому не можна однозначно стверджувати, що лобіювання – це зло чи ж, навпаки, добро.

Щоб зрозуміти, як виявляється корупція в рамках лобістської діяльності, потрібно усвідомити, що лобіст з'являється там, де закон перешкоджає задоволенню завищених вимог будь-якого бізнесмена, наприклад, в отриманні ліцензії на надприбуткову діяльність. Це викликає інтенсивний пошук людей в державних структурах, від яких залежить прийняття того чи іншого рішення в обхід закону, вишукуються способи надання на нього тиску. Способи і засоби впливу можуть виявитися ефективними тільки за умови, якщо у чиновника, від якого залежить прийняття потрібного рішення, буде повна впевненість, що його

зусилля, пов'язані з порушенням закону: а) не будуть викриті і б) будуть відповідним чином винагороджені. Все це є чистої води корупційною діяльністю. Якщо забезпечується гарантія збереження в таємниці досягнутих домовленостей, якщо є можливість безперешкодно обійти закон, лобізм виграє і розширює межі свого впливу. «Саме тому лобіювання виявляється найбільш вдалим способом і ефективною формою вирішення економічних і політичних завдань для осіб, яким чинний закон є перешкодою для збагачення. Інакше кажучи, лобізм дозволяє за допомогою урядових чиновників шляхом підкупу, умовлянь і обіцянок домогтися того, що не дозволяє відкритий і законний спосіб просування своїх інтересів» [27, с. 26].

Що ж тоді являє з себе «цивілізований лобізм»?

«Цивілізований лобізм» – це процес просування інтересів некорупційними методами. Даний вид лобізму поширений, в основному, в країнах з розвиненою системою «стримувань і противаг» і зрілим громадянським суспільством (Канада, країни Західної Європи, США і Великобританія) [22].

Цілком очевидно, що однозначно заперечувати корупційну сутність лобістської діяльності експерти не наважуються. У лобізмі є і привабливі риси, які можна назвати демократичними, тобто він не позбавлений справедливості, законності та гуманності. До того ж, як уже зазначалося вище, існує західна (американська) практика узаконення, легалізації лобізму. Внаслідок її застосування з'явилися такі поняття, як легалізований, «цивілізований лобізм», який протиставляється тіньовому, незаконному, корупційному.

Останнім часом у вітчизняній політології з'явилися такі поняття, як «чорне» і «біле» лобіювання. Все це робиться для того, щоб якимось теоретично обґрунтувати необхідність прийняття закону про лобізм. Звідси і спроби протиставляти тіньовий лобізм так званому «цивілізованому лобізму».

У підсумку, лобізм в позитивному сенсі цього слова існує, і його треба легалізувати. Але є поганий, негативний, порочний лобізм, з яким потрібно

боротися. Виходить, що одне й те саме явище має дві сторони медалі, дві сутності. Лобізм в певних випадках може змінювати одну маску на іншу.

Заходи з антикорупційного регулювання лобізму.

Аналізуючи практику лобіювання, можна привести ряд аргументів, які, перешкоджають просочуванню корупційних елементів у взаємини політиків і лобістів. До них можна віднести:

1. Посилення контролю за витрачанням фінансових коштів. Коли говорять про фінансові виплати державним чиновникам, часто наводять приклад комерційних структур, що мають необхідні зв'язки і фінансові можливості. Однак якщо ввести жорстку систему фінансового контролю, то це зробить процедуру виведення значних фінансових коштів, які можуть бути витрачені на підкуп політичних діячів, досить скрутною;

2. Багатогранність в прийнятті політичних рішень. У країнах з розвиненою політичною системою управління механізм вироблення рішень розподілений між різними інститутами, які мають свій інтерес. У розробці закону, що стосується інтересів певної галузі, беруть участь безліч відомств, структурних підрозділів уряду, парламенту, кожний з яких має свої мотивації і інтереси. Залучення великої кількості суб'єктів управління, з одного боку, перешкоджає можливості підкупу (всіх корумпувати неможливо), з іншого боку, навіть якщо це теоретично можливо, то перспективи такого явного лобіювання досить умовні, так як вони легко розкриваються, а політик, викритий в цьому, сильно ризикує втратою своєї репутації і своїм політичним майбутнім;

3. Посилення антикорупційної діяльності світової спільноти. Останнім часом протидія корупції стала важливим міжнародним завданням. Прийнято міжнародні угоди, документи ООН, Ради Європи та Євросоюзу, Організації економічного співробітництва і розвитку та інших міжнародних організацій, які надають значний вплив на зміну місцевих законодавств, що, в свою чергу, призводить до неприйняття корупції в суспільно-політичному середовищі, а

також до вдосконалення системи контролю та прозорості;

4. Природне зростання добробуту чиновників. Підвищення офіційного рівня доходів держслужбовців, грамотна система мотивацій може позитивно вплинути на запобігання корупції та зниження її рівня в державному апараті.

Абсолютно безперечною є необхідність законодавчого регулювання лобізму. На сьогоднішній день існують дві моделі правового регулювання лобізму в цілях боротьби з корупцією:

– Англосаксонська модель (США, Канада та ін.) Передбачає обов'язкову державну реєстрацію лобістських організацій і визначення допустимих рамок діяльності груп інтересів;

– Континентальна модель (Німеччина, Італія та ін.) Має на увазі, що групи інтересів можуть впливати на державні органи влади за допомогою офіційної участі в роботі спеціально створених при цих органах влади дорадчих структур [34].

Очевидно, що однією з причин існування корупційного лобізму є пасивність представників виконавчої та законодавчої влади, які не здатні вирішити виниклу соціальну проблему легітимним способом. «Визнаючи необхідність правового впливу на корупційний лобізм, слід враховувати, що такого роду неправомірна діяльність іноді є відповіддю на бездіяльність влади. Тому боротьба з корупційним лобізмом ефективна лише при одночасній оптимізації функціонування органів державної влади. Корупційний лобізм становить суттєву загрозу національній безпеці» [24].

Підводячи підсумок розділу, відзначимо, що лобізм є цілком самостійним, самодостатнім методом впливу зацікавлених груп на політичні процеси. До того ж він дуже ефективний, так як у своєму розпорядженні має різні методи впливу.

За кордоном політологи і державні мужі цілком чітко уявляють собі технологію і сутність лобіювання, чого не можна сказати про вітчизняних представників політичної науки і державних діячів. Безперечно, що ми далеко

відстаємо від представників Заходу в плані регулювання лобістської діяльності. Сьогодні деякі вітчизняні законодавці не цілком чітко уявляють собі сутність лобізму і як протидіяти його негативним проявів, в тому числі і корупції.

Що ж стосується самої України, то, незважаючи на всю повільність і неповороткість законодавців, слід все ж відзначити, що процес законодавчого оформлення лобізму вже зрушив з місця. Принаймні теоретично: вже постало питання про застосування законодавчих рамок щодо лобістської діяльності. Звичайно, дебати з цього приводу триватимуть ще довгий час, але, як би там не було, процес зрушив з місця. Залишається тільки побажати, щоб державні діячі, беручи до уваги західний (особливо американський досвід), все ж виробили свою, вітчизняну модель легітимізації діяльності груп тиску, так як та модель, яка знайшла своє застосування в США – напевно не зможе адаптуватися до умов пострадянського простору і не буде життєздатною.

Отже, ми бачимо, що нормативно-правова основа лобізму в цілому – в країнах Заходу теоретично обґрунтована та історично вивірена. Україна, на жаль, не має достатнього історичного, незалежного досвіду в побудові законодавчої бази для створення інституту лобіювання в державі. Але Україна має всі шанси, щоб скористуватися теоретичними напрацюваннями США та країн ЄС – і закласти законодавчий фундамент для реалізації лобістської діяльності в державі Україна.

Висновки до розділу 2

Групи інтересів або групи впливу - це організації самого різного типу, члени яких, не претендуючи на вищу політичну владу в системі управління, намагаються впливати на неї для забезпечення своїх специфічних інтересів. Якщо виходити з цього визначення, то можна виявити основна відмінність груп інтересів від політичних партій. Воно полягає в тому, що на відміну від

політичних партій, групи тиску не ставлять за мету отримання влади в свої руки, в той час як політичні партії борються безпосередньо за владу.

Групи тиску надають суспільству хорошу послугу, направляючи в відповідні канали його сподівання, які без цього часто приймають неорганізовану і насильницьку форму. Але, разом з тим, групи тиску можуть приводити і до дезорганізації суспільства.

Групи інтересів є масовим явищем в політиці. Їх діяльність видно всюди. Вони можуть відрізнитися за різними параметрами, але всі вони прагнуть до єдиної мети - впливати на органи державного управління. При цьому вони не мають на меті отримання влади, тому не завжди достатньо легко, а часом навіть складно, простежити, хто насправді стоїть за видними політиками і чиновниками, кому може бути вигідне ухвалення або скасування того чи іншого законопроекту.

Лобізм та корупція – неодмінні супутники існування будь-якої держави. Лобізм – цивілізована легальна форма впливу зацікавлених осіб на владні органи. Він, на відміну від корупції, не передбачає збагачення тих осіб, які здійснюють цей вплив. Корупція виражається в тому, що посадові особи намагаються отримати особисту неправомірну вигоду зі своїх посадових можливостей. Це негативне суспільне явище, що перешкоджає економічному, суспільному та політичному розвитку держави, завдає їй матеріальних збитків, підриває легітимність влади.

РОЗДІЛ 3

ДОСВІД ПОЛІТИЧНОГО ЛОБІЗМУ В СВІТІ І УКРАЇНСЬКА ДІЙСНІСТЬ

3.1. Лобізм: американський досвід та Україна

Соціально-політичні трансформації останніх десятиліть, в першу чергу процеси глобалізації та демократичного транзиту, призвели до зміни функціонування політичних систем ряду держав.

Одним з важливих чинників оптимізації розвитку національної політичної системи виступає система представництва інтересів, що включає лобістську діяльність. Лобізм, відображаючи взаємовідносини груп інтересів і владних структур, носить системний характер і є одним з основних каналів взаємодії держави і громадянського суспільства.

Сучасна західна політична наука приділяє пильну увагу проблемам вивчення політичної теорії зацікавлених груп і, зокрема, особливостям практичної діяльності лобістів, дослідженням лобізму як політичного інституту.

До числа актуальних і сучасних наукових розробок слід віднести праці Дж. Беррі, А. Болла, М. Мінца, Д. Коена і ряду інших вчених.

Лобізм як складний суспільний феномен проходить певний історичний шлях розвитку, що дозволяє виділити ряд етапів його інституціоналізації. Відмінність лобізму від інших видів діяльності та інститутів полягає в тому, що він завжди здійснюється щодо органів державної влади і спрямований на коригування їх рішень. Крім цього, лобізм завжди здійснюється групами інтересів або в інтересах груп. На першому етапі свого розвитку лобізм існує як нелегітимне явище, але реально діюча практика. На другому етапі відбувається легітимація лобізму і його подальший розвиток в якості однієї з форм впливу на прийняття політичних рішень. У першому випадку мова йде про лобізм як

неформальний інститут, а в другому – формальний.

Аналіз сучасних концепцій інституціоналізації і теорії та історії становлення громадянського суспільства в Європі і США дозволяє виділити чотири передумови і взаємопов'язаних з ними етапи інституціоналізації лобізму [30].

Перша передумова – формування певних суспільних потреб в ході історичного розвитку в нових типах соціальної діяльності. Цей етап (XV-XVI ст.) пов'язаний із зародженням громадянського суспільства і оформленням в його структурі самостійних інтересів. Друга передумова – наявність певних соціальних умов і можливостей, відповідних соціалізації і рівню громадянськості індивіда. Цей етап (XVII-XVIII ст.) пов'язаний з періодом релігійного розкріпачення в Європі, промисловою революцією, боротьбою за набуття особистістю цивільних прав і свобод. Третя передумова – формування і розвиток необхідних організаційних структур, а також пов'язаних з ними ціннісних стандартів і соціальних норм, регуляторів поведінки людини і соціальних груп. Цей етап (XVIII-XIX ст.) пов'язаний з виникненням політичних і громадських асоціацій, політичних партій, парламентаризму, а також органів державної влади, які взаємодіють з подібними громадськими організаціями на підставі певних правових актів. Четверта передумова – комплексна інтеграція нового виду соціальної діяльності в структуру суспільних відносин. Цей етап (XX в.) пов'язаний з сучасним періодом розвитку громадянського суспільства на Заході, правовою регламентацією лобізму в США та інших країнах.

Необхідно відзначити, що політичний вплив груп інтересів у багатьох демократичних країнах в останні десятиліття має тенденцію до неухильного зростання. Вони використовують широкий арсенал лобістських методів тиску на владу і домагаються від неї істотних поступок з тих чи інших конкретних питань, а нерідко – і коригування принципових політичних рішень. З другої половини XX ст. тиск на владу здійснюють не тільки організації бізнесу, які

домінували раніше, але і різного роду громадські організації.

Сьогодні лобізм став невід'ємною частиною системи політичного і державного управління в більшості країн світу з демократичною політичною системою. Однак, необхідно зазначити, що лобізм тривалий час розглядався як негативне явище, означаючи покупку голосів або вигідних політичних рішень.

Крайнім його виявом є незаконний тиск на представників влади, хабарництво, корупція, за допомогою яких приймаються управлінські рішення в інтересах певних груп і осіб. Негативне ставлення до лобізму сформувалося внаслідок саме такої тактики «впливу» на управлінські рішення.

У цивілізованих формах лобізм є широко використовуваною, легальною формою впливу різноманітних кіл і груп суспільства на апарат державної влади. Основне завдання демократичного лобіювання – домогтися того, щоб в законодавчих та нормативних актах державної влади враховувалися специфічні інтереси різних груп громадськості, їх організацій, що не суперечать інтересам суспільства. За своєю глибинною сутністю лобіювання забезпечує гласність політичного процесу, робить його передбачуваним, розширює коло учасників політичного життя і обмежує всесилля апарату державної влади. Воно виступає інструментом функціонування системи демократії, розкриваючи очі законодавцям і державним службовцям на наслідки рішень, що приймаються ними. При наявності ряду загальних причин появи і розвитку лобізму в різних країнах масштаби і форми лобістської діяльності є різноманітними.

Лобізм може бути класифікований за різними підставами: рівнем інтересу, що протривується (центральний, регіональний, місцевий); характером інтересу (політичний, соціальний, економічний, фінансовий, правовий та інші види); часовому виміру (постійний, тимчасовий, спонтанний і інші); методам лобіювання (прямий, непрямий, внутрішній) та інші. Наявність такого розмаїття форм залежить від рівня розвитку суспільства в цілому і стану його економічної сфери, рівня політичної культури і ставлення держави до цього явища, а також і від інших причин.

Інститут лобізму був створений в певній мірі стихійно, і всі спроби викоринити його є безуспішними. Тому багато держав, визнаючи лобізм як важливий елемент узгодження інтересів в суспільстві, визнають необхідність легалізації лобістської діяльності.

Політологи виділяють дві основні моделі лобізму: англосаксонська (наприклад, США, Канада), яка допускає обов'язковість державної реєстрації лобістських організацій і визначає допустимі межі діяльності груп тиску, і континентальна (Франція, Італія, Німеччина), при якій зацікавлені організації можуть впливати на законодавчий орган, офіційно приймаючи участь в роботі спеціально створених дорадчих рад, комітетів, комісій у владних структурах.

Вашингтон як великий лобістський центр. Мало хто буде сперечатися з тим, що Вашингтон є центром світового лобізму. І справа навіть не в тому, що в США приймаються найважливіші для всього світу економічні і політичні рішення. Швидше причина в тому, що лобізм за своїм походженням американське явище. Вперше термін «лобізм» вжито в Америці в середині ХХ ст., коли тут був введений закон, який регулює лобістську діяльність. Аж до 1990-х рр. можна було взагалі посперечатися, чи існує лобізм десь крім США. Один з підходів до його вивчення полягає в тому, що лобізмом можуть називатися тільки ті процеси, які знайшли відображення в законодавстві. А на той момент крім США закони про лобізм були прийняті в небагатьох державах. У Європі, наприклад, до 2000-х рр. відмовлялися визнавати існування лобізму в тому числі і тому, що не хотіли в цьому бути схожими на американців.

Тим часом навіть розвиток Вашингтона в велике сучасне місто відбувався в основному під впливом бізнесу лобізму, що розширювався. Сучасний вигляд він прийняв в 1970-1980-і рр. Головним осередком лобістів довгий час була К-стріт, невелика вуличка на доглянутій околиці американської столиці. Тут розташовані офіси багатьох лобістських фірм, адвокатських контор, а також фабрик думок. К-стріт стала в США метонімією лобістської індустрії Вашингтона, подібно до того як Уолл-стріт – метонімія фінансового сектора.

Втім, до 2012 р. багато лобістів з'їхали з К-стріт [57].

На даний момент в Вашингтоні зареєстровано близько 14 000 лобістських організацій. Їх кількість подвоїлася в порівнянні з 1981 р., коли їх було всього 7 000. Вашингтонських представників компаній, що входять в топ-500 Standard & Poor, стало більше майже вдвічі: з 1 475 в 1981 р. до 2 765 в 2005 р. Кількість лобістів значно перевершує кількість конгресменів: перших, задіяних в медичній сфері, в 6 разів більше, ніж других. У порівнянні з Брюсселем чисельність вашингтонських лобістів вища, ніж у їхніх європейських колег, майже в 3 рази.

Також зростають і лобістські витрати. Якщо взяти тільки ті, які реєструються, то з 1982 р. по 1998 р. вони вирости в 7 разів, а потім за 10 років ще більш ніж в 2 рази.

Щорічні реєстровані витрати на лобізм в США (1998-2012 рр., дол.) (OpenSecrets.org):

1982 р. — 200 млн
 1998 р. — 1.45 млрд
 1999 р. — 1.44 млрд
 2000 р. — 1.56 млрд
 2001 р. — 1.64 млрд
 2002 р. — 1.82 млрд
 2003 р. — 2.05 млрд
 2004 р. — 2.18 млрд
 2005 р. — 2.42 млрд
 2006 р. — 2.62 млрд
 2007 р. — 2.86 млрд
 2008 р. — 3.30 млрд
 2009 р. — 3.50 млрд
 2010 р. — 3.55 млрд
 2011 р. — 3.33 млрд

2012 р. — 3.30 млрд

Найбільша частка лобістських витрат припадає на частку бізнесу: корпорацій, галузевих асоціацій та інших об'єднань, створених для підтримки бізнесу, таких, наприклад, як US Chamber of Commerce.

Галузеві асоціації представлені досить широко: від 125-тисячної Національної Асоціації Житлового Будівництва та 12-тисячної Асоціації Американських Банкірів з щорічним бюджетом понад 10 млн. дол. до Асоціації Виробників Краваток-Метеликів і Асоціації Виробників Поштових Листівок, в кожній з яких не більше 10 членів, а річний бюджет ледве сягає 10 тис. Дол.

Найбільші лобістські клієнти США (витрати з 1998 р. по 2012 р., дол.) (OpenSecrets.org):

US Chamber of Commerce – 966,955,680

General Electric – 284,040,000

American Medical Assn – 281,282,500

American Hospital Assn – 235,219,136

Pharmaceutical Rsrch & Mfrs of America – 232,583,920

AARP – 222,822,064

National Assn of Realtors – 219,817,423

Blue Cross / Blue Shield – 202,740,052

Northrop Grumman – 189,485,253

Exxon Mobil – 182,392,742

Edison Electric Institute – 172,936,789

Verizon Communications – 172,427,933

Boeing Co – 171,972,310

Business Roundtable – 171,400,000

Lockheed Martin – 166,366,488

AT & T Inc – 152,419,336

Southern Co – 146,280,694

Altria Group – 144,338,200

National Cable & Telecommunications Assn – 142,380,000

General Motors – 134,534,170

Великі корпорації іноді займаються лобізмом самостійно, не вдаючись до послуг професійних лобістів, але таких меншість. Налічується майже 300 корпорацій, залучених в лобізм, більшість з них великі, заможні організації, у яких склалися тісні стосунки з американською владою. Вони також витрачають на лобізм більше коштів у порівнянні з галузевими асоціаціями.

Досить поширеною в США є практика, коли лобізмом займаються спеціальні відділи юридичних фірм, наприклад відомих Patton Boggs, Akin Gump, Holland & Knight (останні отримали в 2011 р. бюджет в розмірі 14 млн. дол.). Такий підхід до надання лобістських послуг дозволяє надати клієнтам більший спектр можливостей, ніж у звичайних лобістських фірмах. Щоб конкурувати лобістські фірми змушені наймати в штат досвідчених юристів. Ще однією тенденцією ринку лобістських послуг США є поглинання лобістських фірм великими рекламними концернами, наприклад InterPublic Group [57].

Однак разом з цим існує і лобізм pro bono, коли лобісти без будь-якої оплати займаються питаннями, в яких у них є особиста зацікавленість. Тим часом офіційний щорічний дохід найбільших фахівців в області відносин з владою досягає трохи більше 1 млн. дол.

Доходи найбільших лобістів (2011 р., дол.)

Gerard E. Evans – 1.232 000

Timothy A. Perry – 1.217 793

Joel D. Rozner – 1.215 161

Robin F. Shaivitz – 1.156 368

Gregory S. Proctor Jr. – 1.107 144

John R. Stierhoff – 1.059 766

Michael V. Johansen – 1.050 234

Nicholas G. Manis – 1.016 250

D. Robert Enten – 863 193

Lisa Harris Jones – 857 000

З історії лобізму в США. Історія лобізму в США починається з Декларації Незалежності та першої поправки до Конституції США, в яких було заявлено право на «подання петицій уряду для усунень несправедливості», яке залишається базисом для лобізму в США і до сьогоднішнього дня [44, с. 8-21].

Першою зафіксованою спробою здійснити масовий тиск на американський уряд стала вимога декількох сотень солдатів гарнізону Філадельфії виплатити їм додаткові грошові кошти. Це сталося в 1783 р. на першому Континентальному Конгресі. В якості «аргументу» були використані заряджені рушниці. Конгрес прохання солдат не виконав, а в наступний раз віддав перевагу зібратися в більш безпечному місці – Принстоні.

Улюбленим прийомом в ті дні був підкуп. Так, в 1789 р. Конгрес зібрався для того, щоб вирішити, як погасити національний борг, переклавши навантаження на штати. Майже всі сучасники були впевнені в тому, що фінансисти, найбільш зацікавлені в цьому рішенні, підкупили багатьох сенаторів, в тому числі за тисячу гіней представника штату Делавер Джона Вінінга. Пізніше сенатор від штату Пенсільванія Вільям Маклай в своєму журналі писав, що все обійшлося набагато меншою сумою – вистачило і однієї десятої від передбачуваної суми.

За допомогою хабарів вирішувалися багато питань в Сенаті. У 1833 р. Президент США Ендрю Джексон під час другого терміну правління вирішив позбавити Bank of United States права розміщувати у себе державні рахунки. Президент банку був змушений вдатися до допомоги «титану Сенату» сенатора від Массачусетсу Даніеля Вебстера. У листі президенту банку від 21 грудня 1833 р. Вебстер попросив вислати йому звичайний гонорар, який за один виступ в Сенаті становив 10 000 дол.

Іноді хабарі набували вельми пікантного характеру. Так, Семюель Кольт у свій час був змушений боротися з претензіями з приводу авторських прав на

свій винахід. Він найняв лобіста, який розіслав в якості подарунка законодавцям револьвери в ексклюзивному виконанні. Для переконливості пропонувалися також дівчата легкої поведінки, які могли приїхати в будь-який момент за запитом.

Але найвинахідливішим серед всіх виявився інший лобіст, якому спало на думку влаштувати казино прямо навпроти Сенату. Йому навіть не доводилося нічого платити представникам влади: своїм впливом вони відпрацьовували борги, зроблені за картковим столом.

У той же час з'являлися більш тонкі методи лобіювання різного роду інтересів. Неперевершеним майстром «лобіювання за вечерєю» був Семюель Вард, прозваний «королем лобістів». Саме йому приписують авторство фрази «шлях до серця чоловіка лежить через його шлунок». Пояснюючи свої методи, він цитував Талейрана, за твердженням якого, дипломатія завжди супроводжується гарною вечерєю. І додавав, що під час гарної вечері співтрапезники не торгуються. Але ті, кому це необхідно, можливо, отримають право поставити грамотне питання і отримати грамотну відповідь. Традиція вирішення питань за трапезами збереглася в США і до цього дня, а тому поради «короля лобістів» не позбавлені актуальності.

Вудро Вільсон, перш ніж стати Президентом США, займався викладанням і в тому числі вивчав питання впливу лобістів на уряд. Коли в 1913 році він зайняв своє місце в Білому Домі, то закликав лобістів виїхати з Вашингтона, що вони в більшості своїй і зробили, втім ненадовго. З цього моменту йде відлік спроб американського уряду обмежити діяльність лобістів. В кінці 1920-х рр. був створений Комітет під головуванням сенатора Каравея, який займався вивченням лобізму. Зокрема, було встановлено, що вже в той час лобісти користувалися сумнівними методами, імітуючи підтримку своєї позиції громадською думкою. Наприклад, наймали людей за гроші для відправки сенаторам телеграм від імені виборців, прізвища яких брали з телефонних книг.

У 1950-ті рр. число лобістів помітно зростає і досягає вже більше 2 000. У

той же час відбувається суттєва трансформація лобістських методів. Член Палати Представників Френк Бучанан, який очолював комітет з питань лобізму, відзначав, що в кінці минулого століття лобізм означав «безпосередню особисту комунікацію з законодавцями, що включає в себе значну частку корупційної складової. Зараз же корупція зустрічається рідко. Лобізм стає все більше непрямим, і тепер він в значній мірі є результатом роботи цілої групи, ніж плодом індивідуальних дій. Друковане слово все більше використовується для переконання законодавців, ніж індивідуальні контакти лобістів» [44, с. 12].

Саме в цей час лобісти починають в громадській думці простих американців перетворюватися в лиходіїв, а політики не гребують експлуатувати даний стереотип, протиставляючи себе провідникам бізнес-інтересів. Так, Президент Гаррі Трумен одного разу стверджував, що безліч організацій за великі гроші наймають лобістів з Вашингтона. Близько 15 мільйонів людей у США представлені лобістами. У інших 150 мільйонів є тільки одна людина, яка представляє їх інтереси – це Президент Сполучених Штатів. Через деякий час йому вторив Джон Кеннеді, заявивши, що без підтримки впливових лобістів в економіці залишається тільки споживач, а тому він збирається бути для нього лобістом.

У 1960-ті рр. в якості лобістів все частіше починають виступати директора корпорацій, проте завжди під суворим наглядом їх консультантів з Вашингтона. Коли директор Du Pont Крофорд Грінуолт вирішив пролобіювати зниження податку на приріст капітальної вартості компанії, він особисто зустрівся більш ніж з 50 членами Конгресу і ключовими урядовими чиновниками. Але при цьому всією операцією керував вашингтонський лобіст Кларк Кліффорд, якому приписують написання закону про створення ЦРУ.

1970-ті рр. ознаменувалися тим, що все більше лобістів стали найматися для відстоювання іноземних інтересів. Іноді через це виникали скандали, як, наприклад, в 1976 році, коли Washington Post повідомила, що представники Південної Кореї щорічно витрачали до 1 млн. дол. на подарунки конгресменам.

Вони повинні були сприяти «збереженню сприятливої законотворчої обстановки». Загальна кількість законодавців, які отримали подарунки, досягла більше сотні.

У 1980-ті рр. техніки лобізму ще більш ускладнюються. Конфлікти інтересів все більше проявляються в публічній сфері. Коли Конгрес розглядав питання про посилення підтримки виробників молочної продукції, то, зрозуміло, аргументи були озвучені фермерами. Однак несподівано для всіх менеджери з ресторанів фастфуд написали тисячі листів проти даного рішення, оскільки воно підняло б ціни на продукти харчування.

Корпоративний лобізм в США. Зростання лобізму, який спостерігається в США, відбувається, як би ми до цього не ставилися, в основному за рахунок лобізму з боку корпорацій і їх об'єднань. Ймовірно, з цієї причини деякі дослідники, зокрема В. Лепехін, навіть висловлюють думку, що саме корпоративний лобізм за великим рахунком і слід вважати лобізмом, тоді як інтереси, які відстоюються невеликими групами і громадянами, перебувають на узбіччі великої лобістської гри. В. А. Лепехін пише про це: «Звичайно, лобіюванням своїх інтересів зайнято і безліч дрібних або маловпливових груп.

Однак тиск різного роду громадських організацій та об'єднань громадян на владу, на жаль, «периферія» лобізму, а стрижнем ж його, повторюю, є забезпечення прийняття рішень в інтересах провідних груп тиску як структур реальної влади, що сформувалися на базі найбільших корпорацій». Досвід американського, а тим більше європейського лобізму, демонструє, що це не так, і що мобілізована і організована громадська думка громадян здатна протистояти корпораціям. Однак, складно сперечатися з тим, що основна маса лобістських комунікацій ініціюється корпораціями для просування своїх бізнес-інтересів. Дані дослідження Друтмана підтверджують це [50, с. 6].

Співвідношення бізнес- та інших інтересів (1981 р. та 2006 р.)

Тип інтересів:

Бізнес 7,059 (1981 р.) – 12,785 (2006 р.)

Об'єднання 369 (1981 р.) – 403 (2006 р.)

Громадські інтереси 237 (1981 р.) – 405 (2006 р.)

Коефіцієнт співвідношення інтересів 11,5 – 15,2

Як видно з цих даних, відбулося значне зростання представництва інтересів бізнесу в Вашингтоні, в той час як НКО та інші об'єднання залишилися в тій же кількості. Обсяги витрат в різних галузях американської економіки на лобізм також відрізняються досить суттєво, іноді навіть в рази. У лідерах, також як і в Європі, фармацевти, фінансисти і енергетики.

Лобістські витрати в секторах економіки США 1998-2012 рр., дол. (OpenSecrets.org):

Складноскладовий бізнес 5.427 464,911

Медицина / Фармацевтика 5.361 291,052

Фінанси, страхування, нерухомість 5.361 205,408

Комунікації / Електроніка 4.429 325,735

Енергетика і природні ресурси 3,988,390,873

Інші 2.893 718,743

Транспорт 2.778 175,457

Сільське господарство 1.624 121,348

Оборона 1.535 483,075

Будівництво 588.490 823

Праця 537.827 949

Юристи і лобісти (в своїх інтересах) 389.454 657

Якщо порівняти дані витрат з даними по зростанню числа лобістських представництв, то тут також спостерігається кореляція. Найбільше зростання присутності корпорацій було зафіксовано в наступних галузях: оборонна промисловість, фармацевтика, банківська справа і страхування, телекомунікації, високотехнологічні компанії, енергетика. При цьому витрати оборонного комплексу в порівнянні з іншими перерахованими вище галузями, істотно нижчі, що, ймовірно, пов'язано з більш «приватним» форматом лобізму

з боку виробників військової техніки.

Інша кореляція, яку показують дослідження, полягає в тому, що зростання парламентського представництва компаній в окремих галузях частково пропорційне зростанню парламентських слухань, присвячених проблемам даних галузей [50, с. 16-20].

У телекомунікаціях найбільше зростання числа лобістів спостерігалось в середині 1990-х рр. Воно було пов'язано з тривалою кампанією з просування Закону про телекомунікації, прийнятого в 2006 р., який скасовує попередній закон, що набув чинності 60 років тому. Головним лобістом Закону про телекомунікації виступала відома телефонна компанія Bell, яка прагнула розширити сферу своєї діяльності і включити в неї, зокрема, інформаційні послуги. Bell почала боротися за новий закон ще в 1980-і рр., але зуміла зрушити його просування з мертвої точки лише на початку 1990-х рр. У 1992 р. вона провела законопроект через Сенат. Однак, в 1994 р. в Палату Представників було подано два різних законопроекта. Історія продовжилася, і лише в 1996 р. і Сенат, і Палату Представників влаштував варіант закону, незабаром підписаний Президентом Клінтоном, який вводив нові правила конкуренції в телефонії і наданні інформаційних послуг.

Здавалося б, після прийняття закону, лобістська активність в телекомунікаціях піде на спад. Однак вона не тільки не знизилася, але і зросла, так як, згідно з новим законом, значна частка повноважень була делегована Федеральній Комісії з Телекомунікацій (ФКТ). До вступу в силу закону конкуренти Bell безуспішно робили масу зусиль для того, щоб частково змінити його. З 2001 р. Bell знову почала боротися за те, щоб вийти на ринок Інтернету на рівних умовах з кабельними компаніями. У 2002 р. компанія домоглася того, що Президент Буш підписав закон, що дозволяє ФКТ продавати з аукціону теле- і радіоканали по найбільшій вартості, а не розігрувати їх в лотерею, як цього вимагали інші великі компанії.

В інших галузях (фармацевтичній, банківській, технологічній) кореляції

між політичною повісткою (кількістю парламентських слухань з питань галузі) і лобістською активністю спостерігалися не в такій мірі, як у телекомунікаційній.

Підвищення інтересу корпорацій в 1970-і рр. до лобізму частково пояснюється реакцією на тиск з боку суспільства, а також більш значущим втручанням держави в економіку, ніж це відбувалося при демократах. Після обрання Рональда Рейгана президентом витрати лобістів на свою діяльність анітрохи не знизилися. Продовжували вони підвищуватися і в 1990-і рр., коли республіканці контролювали Конгрес. Зростання лобістських витрат в 1998-2008 рр. за вирахуванням інфляції склав 77% і перевищив зростання федерального бюджету (+38%), а також зростання числа законів, що вводилися (+43%). Американські експерти пояснюють це тим, що за час, коли в 1970-і рр. бізнес був змушений захищати себе лобістськими заходами, він навчився отримувати для себе прибуток із взаємодії із законодавцями. Висока лобістська активність одних компаній порушує існуюче статус-кво у відносинах з іншими компаніями, і вони змушені активно захищати свій бізнес, але вже не від держави, а від своїх конкурентів.

Ще однією причиною для зростання лобізму є проблеми, що виникають у окремих галузях, як наприклад у банківській, коли законодавці спробували вирішити бюджетні проблеми стягуванням податків з банківських відсотків. Бюджет, податки і податкові послаблення є першим і головним інтересом лобістів будь-якої галузі. У 1990 р. Президент Буш-старший підписав найбільший на той час документ, спрямований на скорочення бюджетного дефіциту за рахунок підвищення податків. В результаті тривалих розглядів в Конгресі США, з додаткових 140 млрд. дол., які американський уряд планував отримати протягом п'яти років, корпорації принесли лише 11%. Решту довелося заплатити американським громадянам. Все це було результатом корпоративного лобізму [44, с. 3].

У бюджетному лобізмі велику популярність останнім часом набуває

використання так званого клейма (earmark) – особливого асигнування, яке може бути додано до закону часто на останніх хвилинах і без особливих обговорень. Це дозволяє конгресменам направляти фінансові потоки на приватні питання, часом суто локального характеру, пов'язані з регіонами, в яких вони були обрані. Завдання лобістів в таких випадках зводиться до того, щоб пояснити законодавцям, як можна користуватися цією можливістю в своїх інтересах. Наприклад, зазначається, що використання законодавчого клейма може з особливою ефективністю бути застосовано для виділення університетських грантів. Поступово це перетворюється в метод лобіювання «заклеймованих» асигнувань. Аналогічним чином відбувається лобіювання винятків (carve-outs) із загальних і приватних правил економічного регулювання.

Хоча об'єктом лобізму в більшості випадків виступають конгресмени, бувають і спроби лобіювати чиновників з виконавчих гілок влади, зокрема Міністерства фінансів чи Комісії з цінних паперів і бірж [43]. Особливо важливе лобіювання Державного Департаменту, оскільки пов'язано з інтересами іноземних груп. Лобізму піддається навіть Верховний Суд США, оскільки він має право скасовувати закони, прийняті Конгресом. Лобізм судової системи в США дуже поширене явище, тим більше що в ряді штатів суддів обирають на прямих виборах. У книзі «Лобізм та судова система США» російський дослідник американського лобізму М. Зяблюк згадує про довідник Верховного суду США, виданий в 1979 році, що містить розділ «Тиск на Верховний суд», а в розділі – глави «Конгрес», «Президент» і «Громадська думка». Через вісім років в іншому довіднику наводиться статистика, згідно з якою, протягом тільки однієї сесії 1987 р. понад тисячу організованих груп брали участь в розгляді майже 80% справ.

За результатами експертного опитування 60 вашингтонських лобістів, проведеного Лі Друтманом в 2007-2008 рр., були виявлені наступні причини необхідного відкриття лобістського офісу у Вашингтоні [50, с. 24]:

– захищатися від змін в політиці або інших дій держави, здатних

принести збитки;

- підвищити конкурентні переваги шляхом забезпечення сприятливих змін у державній політиці;

- зберігати нинішній стан відносин з особами, що приймають державні рішення;

- управляти такими процесами, як дотримання приписів закону, ліцензування та іншими, що знаходяться у веденні федерального уряду на постійній основі;

- відповідати на критику і репутаційні загрози;

- через політичну активність конкурентів у своїй сфері;

- уряд є безпосереднім покупцем товарів і послуг компанії.

Виходячи з того, що вельми часто лобіюванням своїх інтересів доводиться займатися з метою захисту бізнесу, ключовим фактором стає отримання інформації. Вашингтонські лобісти діляться на тих, хто контактує з представниками влади щодня (65%), щотижня (16%) і щомісяця (19%). Щоденними контактами змушені займатися компанії з найменшими продажами. Це призводить до того, що їх щорічні витрати на представництво інтересів найвищі – в середньому близько 4,2 млн. дол. На щотижневі контакти необхідно витратити менше – в середньому 2,5 млн. дол., на щомісячні – 1,1 млн. дол. [50, с. 30].

Важливим інструментом корпоративного лобізму є фінансування виборчих кампаній законодавців. Це саме той метод, де наявність капіталу є явною перевагою корпорацій в порівнянні з громадськими організаціями. Навряд чи громадські працівники здатні фінансувати вибори, тому що середня вартість виборчої кампанії в Палату Представників збільшилася з 86 тис. дол. в 1978 р. до 1,3 млн. дол. в 2006 р., більш ніж в 10 разів [48]. Обрання в Сенат коштує ще дорожче і досягає 8 млн. дол. Тож не дивно, що лобісти, котрі контактують з американськими законодавцями, приділяють особливу увагу допомозі в наповненні виборчих фондів при їх переобранні, задіюючи при

цьому Комітети політичних дій (Political Action Committee – PAC), які все частіше створюються зацікавленими корпораціями. У підсумку загальна вартість витрат пожертвувань у виборчі фонди в кожному електоральному циклі оцінюється на рівні 500 млн. дол.

Втім, дослідники відзначають, що не завжди обсяг витрат прямо пропорційний одержуваному результату, оскільки фінансовим вливанням корпорацій може протистояти громадська думка, яка в США часто здатна мобілізуватися без всяких витрат [48, с. 5], а спроби вивчити вплив фінансування виборів Комітетами політичних дій на політичні рішення приносять суперечливі результати. До того ж пожертвування часто робляться на користь тих політиків, які і без того проголосували б за потрібне рішення, оскільки їх позиції близькі до позицій лобістів з даного питання. Тому пожертвування часом є скоріше способом підтримки добрих відносин і збереження доступу до конгресменів.

Під час виборів йде конкуренція між кандидатами, в результаті якої програють не тільки самі політики, а й ті групи, які їх фінансували. Таким чином, поширене у пересічних громадян уявлення про те, що фінансування кампаній однозначно призводить до посилення лобістських позицій, виявляється помилковим. Іншим ресурсом, який можна порівняти з фінансовим, може виступати кількість членів, що складають організацію, яка або сама лобіює будь-яке рішення, або залучається до його лобіювання як союзник.

Куди важливіше для успішного лобізму виявляється знаходження спільних цілей у політиків і груп інтересів. Політики, підтримуючи з окремих питань групи інтересів, вирішують власні завдання, в більшості випадків політичні, пов'язані з посиленням їх впливу. Інтереси бізнесу носять економічний характер. Такі тактичні союзи мають найбільше значення в Вашингтоні. У разі їх виникнення обидві сторони починають працювати разом, оскільки кожна із сторін може зробити те, чого не може інша: одні працюють

інсайдерами, а інші в якості зовнішньої сили. Їх можуть об'єднувати географічні, професійні або ідеологічні зв'язки. Чиновники мають можливість задавати політичний порядок денний, працювати з колегами, організовувати зустрічі. У той же час у лобістів більше кадрових можливостей і тимчасових ресурсів, що дозволяє їм проводити необхідну експертизу питання.

Обидві сторони забезпечують рішення підтримкою: політики – всередині державних установ, лобісти – в суспільстві. Це ключовий фактор для успішного лобізму, тому що без залучення на свій бік інших конгресменів і американського суспільства одночасно законопроекти приречені на провал. Тому в основній масі лобізм, у всякому разі корпоративний, полягає не в тому, щоб змусити владу прийняти те чи інше рішення, а в спільній роботі лобістів і влади над просуванням взаємовигідних рішень. Всі наявні в розпорядженні ресурси витрачаються на те, щоб збільшити коло союзників в суспільстві і у владі. А основна лобістська стратегія в Вашингтоні полягає в тому, щоб знайти інтерес серед ключових фігур в Палаті Представників або Сенаті до шуканого питання і стимулювати їх до просування потрібного рішення іншими членами Конгресу.

У США такий метод лобізму отримав назву внутрішньопарламентського лобіювання – *member-to-member lobbying* [48, с. 11].

У таких тандемах строго дотримується ієрархія відносин. Часто в державних структурах не вистачає ставок або рівня зарплат для утримання кваліфікованих помічників, а у лобістів достатньо коштів, щоб замовляти саму кваліфіковану експертизу. Тому лобісти часто виступають в ролі «підношувачів снарядів» і одночасно друзів чиновників. Однак незважаючи на важливу роль у владних структурах вони майже завжди «молодші гравці», оскільки не приймають рішення. В якості групи у Вашингтоні вони являють собою нижчі верстви бюрократичного суспільства (нижчу касту), компенсацією чому служать їх досить високі гонорари [44, с. 6].

Ця ієрархія, однак, не є жорсткою завдяки явищу, що одержало назву

«обертювих дверей» (revolving door), коли колишні конгресмени або чиновники влаштовуються на роботу в лобістські фірми. У 1970-ті рр. це явище зустрічалося досить рідко і викликало здивування. Також і в 1980-і рр. перехід обраної особи в нижчу касту лобістів вважався не дуже гідним. До того ж і лобістські фірми не надто прагнули взяти колишніх конгресменів на роботу, оскільки вони вважалися для такої роботи надто ледачими. Однак на сьогоднішній день вже близько 370 колишніх конгресменів пов'язані з лобістською діяльністю, з них 285 зареєстровані як лобісти. Так, в лобістську фірму Patton Boggs LLP працевлаштувалися не менше 170 колишніх чиновників і конгресменів. Серед найбільш відомих працевлаштованих законодавців – Джон Бро (штат Луїзіана, працював в Сенаті в 1972-2005 рр.), Том Дауні (Нью Йорк, 1974-1993 рр.), Віктор Фазіо (Каліфорнія, 1979-1999 рр.), а також колишній керівник фракції Демократичної партії в Палаті Представників Річард Герхард (1977-2005 рр.). Останній заснував фірму з щорічним бюджетом 7 млн. дол. Причина переходу конгресменів на цю роботу пов'язана перш за все з високими доходами в даній сфері, а також змінами в законодавстві, які полегшують колишнім законодавцям подібне працевлаштування.

Особлива роль грає лобіювання в США. Експерти з американського лобізму, називаючи грає лобіювання зовнішнім лобіюванням, схильні протиставляти його методам внутрішнього лобіювання, таким як участь в експертних радах і комісіях, приватні зустрічі і фінансування виборчих кампаній. Грає лобіювання в США мають специфічну сферу застосування. Як і всюди, вони апелюють до громадської підтримки. Але громадська підтримка в США, на відміну зокрема від ЄС (і України також), є надто політизованою. Американське суспільство структурується в своїх інтересах навколо двох великих політичних партій – Республіканської і Демократичної, які представляють досить різні групи американського електорату: «білих і багатих» і «чорних і бідних». Фактично ж електорат Республіканської партії складається з «соціальних консерваторів», «підприємців» і «популістів», тоді як електорат

Демократичної партії складається з «лібералів», «консервативних демократів» і «знедолених демократів» (згідно з дослідженням 2005 р. «Beyond Red Vs. Blue», проведеного Pew Research Center). З цілої низки питань думки цих партій істотно різняться, зокрема, коли мова заходить про податки, аборти, одностатеві шлюби, зовнішню політику і т. д.

Більшість питань для Конгресу стають політично принциповими, оскільки в залежності від того, як конгресмени проголосують, залежить подальша підтримка виборців. Часто американці стають свідками цих законодавчих битв, які тривають багато років. Наприклад, Закон про чисте повітря (Clear Air Act) перш ніж він був прийнятий, обговорювався протягом чотирьох років. Будучи чудово обізнаними про політичні уподобання та електоральну залежність конгресменів, а також про конфліктні політичні ситуації, лобісти отримують можливість маніпулювати їхніми голосами, підключаючи в потрібний момент суспільний тиск. До того ж в США, на відміну від Євросоюзу, Конгрес має значно більший вплив: у нього є право законодавчої ініціативи, яка відсутня у Європарламенту (вона делегована Єврокомісії, на яку грассрутс-методи практично не впливають). Тому грассрутс-лобіювання в США володіє більшою ефективністю і поширенням, ніж в Євросоюзі.

Разом з великими повноваженнями конгресмени отримують і значну частку відповідальності перед своїми виборцями, для яких можливість впливати на рішення політиків не порожня формальність, а справжнісінький механізм реалізації своїх цивільних прав, яким вони не нехтують користуватися. Таким чином, грассрутс-кампанії сигналізують американським політикам про електоральні наслідки своєї діяльності, а також про те, що рішення необхідно приймати в першу чергу спираючись на громадську думку.

Також потрібно відзначити, що в США дуже розвинені громадські організації (НКО), які знаходяться в постійному контакті зі своїми членами та істотно впливають на них. На даний момент в США їх налічується півтора

мільйона. По суті це готові механізми для розгортання грассрутс-кампаній, які лобісти регулярно задіюють.

Так, наприклад, в 1982 р. до Конгресу було внесено закон, згідно з яким передбачалося стягувати податки з доходів від банківських рахунків, а також дивідендів, отриманих від цінних паперів [51, с. 1-3]. Прихильники доводили, що це були єдині неоподатковувані доходи громадян. Аргументи були почуті як в контрольованому республіканцями Сенаті, так і в контрольованій демократами Палаті Представників, без особливих проблем тих, хто проголосував за його прийняття. Незабаром його підписав президент Рейган, і протягом року закон повинен був вступити в силу.

Не бажаючи миритися з багатомільярдними збитками, банківська індустрія, за словами спостерігачів, підірвала справжню лобістську бомбу, яка своєю міццю шокувала як ініціаторів цього закону, так і президента, який його підписав. Американська Асоціація Банкірів (American Bankers Association) спільно з Американською Лігою Заощаджень (U.S. League of Savings) використовувала всі можливі інструменти, щоб спонукати своїх клієнтів вступити в контакт з конгресменами і переконати їх в неправильності прийнятого рішення. У хід пішли рекламні оголошення в газетах, банери і навіть щомісячні виписки з банківських рахунків, що показують скільки американці втрачають коштів завдяки даному закону. Також було залучено компанію зі зв'язків з громадськістю Leo Barnett and Company, яка зуміла організувати 22 мільйони належним чином оформлених контактів виборців зі своїми законодавцями. Кілька тижнів потому обидві палати були змушені зібратися знову і відкликати свій закон. Важливо відзначити, що якщо навіть у цьому випадку суб'єктом лобізму виступала бізнес-асоціація, грассрутс-метод став для неї вимушеним заходом. Той факт, що закон пройшов через Конгрес в перший раз, говорить про те, що по всій видимості методи внутрішньопарламентського лобізму не мали своєї дії.

Подібним чином у 1989 р. «Закон про медицину катастроф» отримав

всебічну підтримку обома партіями, але незабаром був також відкликаний. Даний закон був представлений як захід щодо захисту людей похилого віку та непрацевдатних американців від колосальних рахунків за медичні послуги. Закінчилося все тим, що впливовий голова Комітету з медицини був змушений рятуватися втечею в коридорах Конгресу від натоптів розгніваних пенсіонерів. Тим часом мова йшла саме про їх підтримку зі звільнення від невгамовних витрат на медичне обслуговування. Як механізм фінансування була запропонована додаткова медична страховка преміум класу в розмірі 800 дол., При якій тільки 40% пенсіонерів були змушені понести додаткові витрати, а всього 5% оплачувати її в повному розмірі.

Однак громадські організації типу Національного Комітету за Збереження Соціальної Безпеки і Медичної Страховки, виступали категорично проти будь-яких додаткових витрат, які б переваги вони не давали. Комітет розіслав своїм 5 мільйонам членів листи, в яких оголосив, що новий закон несе пенсіонерам тільки додатковий фінансовий тягар, що вони будуть змушені платити нові податки за «переваги», які і без того вже оплатили. «Ваш федеральний податок зросте на 1 800 доларів тільки тому, що Вам виповнилося 65!» – безапеляційно стверджувалося в такого роду листах. Після отримання листів мільйони літніх американців зажадали від своїх конгресменів відкликати закон, що і було зроблено протягом року.

Федеральні закони не регулюють грассрутс-лобіювання в США, проте таке регулювання є в 36 американських штатах. Згідно з цими законами, ті хто влаштовують кампанії підтримки, в одних штатах зобов'язані просто зареєструватися, в інших – розкривати джерела своїх доходів, а також регулярно подавати звіти, іноді навіть щомісяця. Наприклад, в законі штату Вашингтон зазначено, що надавати інформацію про джерела фінансування повинні всі, хто витрачає на грассрутс 500 дол. на місяць або 1 000 дол. за три місяці. Також повинні звітувати і ті, хто жертвує на такий лобізм хоча б 25 дол. [52].

Під час обговорення проблем грассрутс виявляється таке явище, як астротурфінг або задіяння штучної громадської думки (astroturf перекладається як штучна трава). Його суть полягає не в залученні громадської підтримки, а в її імітації. Якщо грассрутс-кампанії робляться при мінімальній кількості грошей і максимальному залученні людей, то астротурфінг-кампанії вимагають значних коштів, не привертаючи при цьому безлічі людей. Як правило, за такими кампаніями стоять не громадські організації, а корпорації (зокрема Philip Morris, Georgia Pacific, General Electric, Chevron, National Hockey League, Procter & Gamble) або лобістські фірми (Burson-Marsteller, Davies Communications, Hill & Knowlton, National Grassroots & Communications). Астротурфінг будується на використанні баз даних виборців та залученні найменш інформованих з них. Часто участь виборців взагалі виявляється фікцією, коли, наприклад, сенатори отримують листи або телеграми із підписом людей, які насправді їх не підписували. Очевидно, що астротурфінг є для корпорацій способом компенсації громадської підтримки при неможливості залучити на свою сторону в якості союзників реально існуючі і авторитетні громадські організації.

Таким чином, в сучасній практиці лобізму в США спостерігається наступна ієрархія лобістських методів, що застосовуються корпораціями і корпоративними асоціаціями. Пріоритет віддається міжпарламентському лобізму. При неможливості вирішити ситуацію в стінах парламенту підключається зовнішній вплив громадських організацій, які сприяють в організації грассрутс-кампаній. А якщо вони не знаходяться, в хід пускають астротурфінг.

«Піонером» в питанні правового регулювання лобізму є Сполучені Штати Америки. 2 серпня 1946 р. президентом був підписаний закон про реорганізацію законодавчих органів, третій розділ якого і називався «Федеральний закон про регулювання лобізму». Цей спеціальний розділ передбачав реєстрацію у службовця Палати представників і секретаря Сенату

всіх особистостей і груп, які витрачають гроші для здійснення впливу на процес прийняття Конгресом тих чи інших законів.

Таким чином, лобістська діяльність стала легалізованою як відповідна професія, а лобізм був офіційно визнаний як постійне явище в політичному процесі США. Головна мета Закону 1946 року полягала в відкритості лобістської діяльності, надання громадськості інформації про те, які конкретно особи та організації намагаються вплинути на обраних народом представників. Відповідно до Закону кожен лобіст зобов'язаний був оприлюднити обсяги своїх розтрат. Він припускав також прозорість внесків і реєстрацію імен та адрес всіх, хто вніс до фонду лобіювання більше 500 доларів. Грошові розписки зберігалися не менше двох років після реєстрації лобістської групи в Конгресі, а щоквартально публікувався список особистостей і груп, які найбільше витратили на лобіювання. За порушення зазначених правил накладався штраф – 5 тисяч доларів або тюремне ув'язнення терміном до одного року. До того ж порушників чекала заборона на лобістську діяльність протягом трьох років. Їх повторне порушення штрафувалося в розмірі 10 тисяч доларів або терміном тюремного ув'язнення до п'яти років.

Однак Закон мав ряд недоліків і вимагав перегляду через недоробки механізму реалізації і невизначеності в термінах. Головною проблемою було те, що він не охоплював лобіювання виконавчої влади, лобіювання на нижньому рівні, а також лобіювання серед тих, хто працює в штаті конгресменів. Все ж таки, Закон 1946 року не перешкодив появі та утвердженню цивілізованого лобізму.

Прорив в сфері законодавчого регулювання лобістської діяльності в США був зроблений в 90-і роки. У 1995 році після довгих дебатів був прийнятий Закон «Про відкритість лобізму», який переглядає і уточнює спірні положення лобіювання. Він містить перелік органів і особистостей, які лобіюються, визначає особливості різних форм лобіювання, а також визначає контроль за реєстрацією і відповідальність за порушення відповідного законодавства.

Новий Закон закріпив додаткові правові критерії, які дозволяли працювати ефективніше. Закон визначив, що об'єктом лобіювання є правотворчість органів законодавчої, виконавчої та судової влади, а також законодавчих органів штатів та органів місцевого самоврядування. Віднесення до об'єктів лобіювання органів судової влади підтверджується низкою судових рішень Верховного Суду США і є феноменом американського конституціоналізму.

Предметом лобіювання виступає федеральне законодавство, федеральні адміністративні акти, регламенти, виконавчі накази і програми; політичні ініціативи і правова позиція уряду США; федеральні програми, контакти, кредити, дотації, дозволи та ліцензії; акти і призначення на посади, які вимагають згоди Сенату; законодавство суб'єктів федерації; рішення вищих судових інстанцій.

Суб'єктами лобіювання в США є лобісти, лобістські фірми, юридичні контори, кампанії і інші фізичні та юридичні особи, зареєстровані відповідно до лобінгового законодавством.

Лобіст, відповідно до Закону, – особистість найнята клієнтами за фінансову або іншу винагороду для надання послуг, що включають більше одного лобістського контакту. Закон також доповнює, що лобістом є особа, яка витрачає на лобістську діяльність не менше 20% часу впродовж встановленого періоду, а зареєструватися повинні тільки ті особи, фірма яких отримує загальний дохід більше 5 тисяч доларів протягом півріччя від одного клієнта.

Сьогодні лобіювання в США – це висококваліфікована, високооплачувана і престижна робота, що отримала статус професії. До того ж, в США найкращі вищі навчальні заклади, які здійснюють підготовку за спеціальністю «лобіювання». У вашингтонській індустрії просування інтересів працює в п'ять разів більше людей, ніж у виробничій сфері і становить 80 тис. осіб. При цьому кількість лобістів, зареєстрованих на професійній основі постійно збільшується. Зокрема, зі вступом в дію «Закону про відкритість лобіювання» (1995 р.), вперше було зареєстровано на професійній основі 14,5

тисяч осіб, а через десятиліття цей показник збільшився в 2,3 рази і становив вже 32890 чоловік. Так на кожного члена Конгресу в середньому припадає по 125 лобістів, які щорічно на лобіювання витрачають близько 3,3 млрд. доларів США [44, с. 10].

Тим часом під дію Закону не потрапляють неоплачувані лобісти, які беруть участь на громадських засадах, якими б не були інтенсивність, результативність і навіть професійний рівень такої участі, що є істотним його недоліком. Закон встановив, що в певний термін лобіст повинен подати звіт, в якому крім загальних відомостей, визначається перелік особливих питань за якими здійснювалася діяльність лобіста, в тому числі дії виконавчих органів, що стали метою лобіювання.

Велика увага в Законі приділяється питанню заборон конкретних форм незаконної діяльності лобістів. А саме: отримання подарунків, оплачені обіди, розтрата на поїздки. Відповідно до правил, прийнятих резолюцією сенату в 1995 році, лобістам заборонено робити подарунки сенаторам і чиновникам верхньої палати Конгресу. Правила допускають отримання будь-яких подарунків, включаючи обіди, на суму не більше 50 доларів. Виняток зроблено для родичів (коло осіб, які сюди належать, визначені Законом «Про етику в уряді») і близьких друзів. Якщо подарунок перевищує вартість 250 доларів, на його отримання має бути отримана згода комітету Сенату з етики. Існують чіткі критерії поняття «друг», зокрема, враховується тривалість особистого знайомства, наскільки між цими особистостями практикувався обмін подарунками, чи платив один сам за подарунок та інше. Звертає на себе увагу те, наскільки конкретизовані норми. Регулювання здійснюється шляхом перерахування конкретних випадків, коли допустимі подарунки.

Велику роль у контролі за лобістами мають секретар Сенату і клерк Палати представників. Вони допомагають в складанні звітів, перевіряють інформацію, що міститься в них, відповідають за доступність інформації громадськості, і зберігають зареєстровану інформацію протягом 6 років. У разі

виявлення правопорушення вони зобов'язані письмово повідомити лобістів про порушення законодавства. Якщо більше 60 днів не буде відповіді, вони ставлять в звітку прокурора федерального округу Колумбія про це правопорушення.

Закон 1995 року змінив і відповідальність за його порушення. Так, штрафні санкції були збільшені в 10 разів (50 000 доларів). Крім того, високопоставленим членам адміністрації заборонено представляти «групи інтересів» протягом 5 років після залишення урядових посад. Ці заходи виявляються досить ефективними, так як саме колишні конгресмени входять в когорту кращих лобістів США, які знають не тільки ефективні способи впливу на політиків, а й тенденції в вищих органах влади.

Однак Закон про лобізм не може охопити всі сфери, пов'язані з лобістською діяльністю. Його доповнює серія суміжних законодавчих актів. А саме, деякі статті Податкового кодексу США (1986 р.); Федерального Акту «Про реформу Міністерства житлового будівництва і міського розвитку» (1989 р.); Зведення законів США, більш відомого як «поправку Бреда» до Федерального Закону «Про асигнування Міністерству внутрішніх справ» (1989 р.); Рішення Верховного Суду США (1990 р.), що визначає порядок направлення суб'єктами лобіювання «записок друзів суду» до вищих судових інстанцій при розгляді ними поточних судових справ; лобінгове законодавство американських штатів (до початку 90-х років всі 50 штатів мали власне законодавство про лобізм).

Зокрема, Федеральний Акт «Чесного лідерства та відкритої влади» (2007 року) намагається мінімізувати корупційні зв'язки: призупинено дію положення про можливість конгресмена отримувати подарунки в розмірі 50 доларів США; збільшений розмір штрафу за порушення законодавства з 50 тисяч до 200 тисяч доларів і встановлена міра покарання — позбавлення волі строком на 5 років; скоротився термін звітного періоду лобістів з півроку до трьох місяців; конгресмени, засуджені за хабарництво або інші злочини,

пов'язані з незаконним лобіюванням, втрачають право на отримання пенсії.

21 січня 2009 року Президент США видав указ «Етичні зобов'язання персоналу виконавчої влади», який визначає порядок призначень на посади в урядових установах і відомствах колишніх лобістів, закріплюючи ряд обмежень при здійсненні цими особами посадових повноважень, а також утримування урядових службовців від здійснення лобіювання після припинення своїх службових обов'язків [44, с. 15].

Не можна не згадати і про корупційні скандали, пов'язані з лобіюванням. Так, в 2002 році конгресмен Джеймс Трафікант був звинувачений по 10 пунктам, де йшлося про хабарництво, здирництво та ухилення від податків. Підтверджена сума хабарів, отриманих конгресменом, перевищила 100 тисяч доларів. Він був засуджений до 8 років тюремного ув'язнення. У 2006 році республіканський лобіст Джек Абрамофф отримав 6 років в'язниці, тому що пропонував законодавцям безкоштовні міжнародні турне, ексклюзивні квитки на спортивні матчі, абонементи в гольф-клуби і просто дари та грошові винагороди. Лобіст шляхом шахрайства виманив у кількох індіанських племен десятки мільйонів доларів, обіцяючи їм закони про будівництво казино в резерваціях. Абрамофф також організував кілька зустрічей американського президента Дж. Буша: з президентом Габону Омаром Бонго за 9 млн. доларів (в 2004 році), а також з прем'єр-міністром Малайзії Махатхіром Мохамудою за 1,2 млн. доларів (в 2002 р.).

Таким чином, удосконалюючи лобінгове законодавство, американські законодавці прагнуть створити сприятливі умови для цивілізованого лобізму. У класичній формі він проявляється як механізм тиску приватних і громадських організацій на Конгрес, Білий дім, міністерства і відомства з метою досягнення підтримки або відхилення тих чи інших законодавчих і адміністративних актів. За традицією лобізмом займаються неурядові організації, що представляють практично всі сфери економічної, професійної та соціально-політичного життя США. Лобістською діяльністю активно займаються корпорації, банки,

професійні та підприємницькі асоціації, університети, суспільно-політичні, релігійні, етнічні, жіночі та інші зацікавлені групи. Лобізм в США досяг рівня щодо самостійного політичного інституту і є основою американської політичної системи.

В цілому, в зарубіжних країнах лобізм більш-менш однотипний, механізми забезпечення прийняття рішень відомі і прості, тому що вироблялися століттями. Відмінності полягають в основному в тому, наскільки відкрито здійснюється лобіювання, наскільки підконтрольне воно закону і демократичним інститутам, наскільки різноманітні суб'єкти і канали тиску та впливу.

У міру реформування українського суспільства в наше політичне життя входять явища, об'єктивно притаманні демократичним процесам, що виступають їх складовою частиною, атрибутом і ознакою. Очевидно, що українське суспільство сьогодні стоїть перед серйозним вибором. Кризові явища в політичній, економічній та правовій системах України разом зі світовими трансформаційними процесами демонструють необхідність формування принципово нових підходів у вирішенні традиційних проблем і реакції на нові виклики суспільно-політичного розвитку.

Одним з досить нових і нині затребуваних інститутів, є інститут лобіювання. Сучасне лобіювання в Україні законодавчо чітко не врегульовано. В основному воно пов'язане з розподілом і перерозподілом економічних ресурсів, власності і сфер впливу. Українські лобісти багато в чому успадкували форми і методи квазі-лобіювання радянської епохи. Серед них – широке використання особистих зв'язків і незаконних методів, корупція, відсутність реальної конкуренції інтересів, абсолютна непрозорість механізму лобіювання та ін. Лобізм як явище існує давно, проте законодавче врегулювання даного питання поки не знайшло у нас належного вираження. Конституція України, хоч прямо і не регулює лобістську діяльність, але створює умови для неї, гарантуючи «кожному право на свободу думки і слова,

на вільне вираження своїх поглядів і переконань» (стаття 34); «На свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів» (стаття 36); «Брати участь в управлінні державними справами» (стаття 38); «Направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органи місцевого самоврядування...» (стаття 40).

З цього випливає, що лобіювання, принаймні, не суперечить Конституції України. Здійснення лобіювання в Україні також частково регулюється положеннями ряду Законів України (наприклад, Закон «Про благодійництво та благодійні організації»; Закон «Про боротьбу з корупцією», Закон «Про політичні партії» та ін.) І підзаконними нормативними актами. У зв'язку з тим, що лобізм має цілий спектр можливих наслідків, він потребує юридичного оформлення. Суспільство і держава повинні спільно брати участь у налагодженні механізмів трансформації негативних моментів лобіювання в позитивні, а також у використанні ефективних інструментів мінімізації шкідливих результатів від лобізму і в утвердженні його цивілізованих засад.

Зарубіжна практика переконливо засвідчує, що існуючі способи оформлення діяльності лобістських груп вироблялися тривалий період. Не можна сліпо копіювати закордонний досвід, необхідно спиратися на свою культуру, життєвий уклад і існуючі національні традиції.

Масштаби лобізму в сучасній Україні величезні. В умовах нерозвиненості політико-правової системи і недосконалості законодавчої влади лобізм стає основною формою представництва інтересів, але при цьому знаходиться поза увагою державних органів, громадськості та закону. На жаль, механізм взаємодії суспільства і влади в процесі прийняття політичних рішень сьогодні не є публічним, а часто – корумпований і хаотичний; канали впливу на органи державної влади монополізовані найсильнішими групами тиску, а громадські рухи та організації не мають можливості донести свої інтереси до влади.

Правове регулювання лобізму дозволить істотно знизити рівень криміналізації процесу взаємодії представників різних груп інтересів з представниками влади, забезпечити гласність і відкритість прийняття найважливіших державних рішень.

Таким чином, сьогодні для України необхідно виробити цивілізовані форми взаємодії груп інтересів з владою, з різними державними структурами, щоб існуючі контакти не реалізовувалися за допомогою тіньових методів, а здійснювалися способом, вигідним для всіх суб'єктів правовідносин. Грамотно розставлені акценти в механізмі правового регулювання допоможуть ефективно поєднати державне управління і лобізм.

Крім того, як свідчить світова практика, тіньовий лобізм як явище можна подолати шляхом глибокого економічного реформування, а також шляхом розвитку громадянського суспільства.

В Україні ж, все-таки, необхідно прийняття певних правил лобіювання та розробка відповідного механізму. Це дасть можливість вивести певну частину корупційних діянь з тіні, взяти її під контроль (принаймні, в законодавчій сфері), надати відкритий характер самої лобістської діяльності, подолати негативне ставлення до неї багатьох політиків і суспільства в цілому. Лобізм природно потребує врегулювання його нормами права. Американський досвід лобіювання пропонує основні принципи цього врегулювання. Дане явище притаманне і українській політичній системі. Його специфіка полягає в тому, що об'єктивно створюються нормальні умови для розвитку і функціонування, але суспільну свідомість налаштоване до лобізму негативно як до прояву корупції, а зараз створюються умови для формування правової бази лобізму.

3.2. Лобістська діяльність в Європейському Союзі

Досвід правового регулювання, а також формалізація лобістської діяльності в різних країнах мають свої характерні риси, що викликано національними, історичними, культурологічними, юридичними особливостями,

а також традиціями. У свою чергу, правове регулювання лобістської діяльності на наднаціональному рівні викликає особливий науковий інтерес, як, наприклад, взаємовідношення груп впливу і владних інституцій Євросоюзу, так як євроінтеграційні процеси змушують лобістів виходити з національного на загальноєвропейський рівень. Рівень впливу основних інституцій Європейського союзу з кожним роком все більше зростає і не тільки на європейські країни-члени ЄС, про що свідчить, наприклад, Закон України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу».

Створення Європейського союзу з самого початку супроводжувалося активною участю міжнародних громадських організацій, представників влади європейських країн-засновників ЄС, лобістський вплив яких був фактично легалізований як при створенні ЄС, так і при подальшому його функціонуванні.

«Прабатьком конституційного правового регулювання лобістської діяльності в ЄС стало прийняття в 1952 р. резолюції Ради Європи, яка передбачала консультації з громадськими організаціями. Лобістські структури, що представляють інтереси європейських корпорацій, починають формуватися в Брюсселі майже одночасно зі стартом європейського інтеграційного проекту, ознаменованого підписанням в 1957 р. договору про заснування Європейського економічного співтовариства. Вже в 1958 р. в Брюсселі засновані дві групи тиску, які досі вважаються одними з найбільш впливових лобі Брюсселя. Перша з них – Комітет аграрних організацій в ЄС (Committee of Agricultural Organizations in the EU / COPA, в даний час – COPA-COGECA), що лобіює інтереси європейських фермерів в рамках єдиної аграрної політики Євросоюзу. Друга організація – Союз конфедерацій промисловців і роботодавців ЄС (Union of Industrial and Employer's Confederations of Europe / UNICE, з 2007 р. - BUSINESSEUROPE): зонтична структура, зараз об'єднує 39 організацій підприємців з країн ЄС-27, а також країн-партнерів Євросоюзу.» [5].

Результатом активної позиції та істотного впливу недержавних організацій на громадську думку і прийняття рішень в Європі стали прийняття в квітні 1986 р. і подальша ратифікація Європейської конвенції про визнання правосуб'єктності міжнародних недержавних організацій. Слід зазначити, що ще в 1991 р. її підписали і ратифікували «кити» сучасного ЄС, а саме Австрія, Бельгія, Великобританія. Розробка і прийняття даної конвенції красномовно говорять про позиції недержавних організацій, а також про появу нової потужної сили, здатної чинити тиск на владні структури.

Таким чином, досвід правового регулювання лобізму на європейському рівні є досить суттєвим, про що свідчать всі перераховані вище акти.

Однак сплеск діяльності лобістських організацій прийнято пов'язувати з підписанням в 1986 р. Єдиного Європейського Акта (ЕЕА) [5]. Основними цілями даного документа були створення і структурне оформлення єдиного спільного ринку і відповідно перехід впливу над ключовими сферами бізнесу, які раніше були підконтрольні національним структурам. Підконтрольними повноважним структурам ЄС стали ключові політики держав-членів ЄС, а саме науково-технічна, екологічна та регіональна політика. Крім того, даний документ посилював роль Європейського парламенту шляхом введення процедур «співпраці», а також «погоджувальної», в які входить право накладення Європейським парламентом відкладального вето. Відповідно зі зростанням обсягу повноважень у інституцій ЄС зростав і інтерес лобістів до даних інституцій.

«Не дивно, що трансфер національного суверенітету (один з основних елементів «комунітарного методу» Ж. Монне) на рівень наднаціональних регуляторів викликає зміщення вектора лобістської діяльності корпорацій з органів державної влади країн-членів ЄС на рівень європейських інститутів (в даний час, до 75% економічного законодавства, що проходить затвердження в національних парламентах країн-членів ЄС, розробляються Брюсселем) [56]. Надалі піки освіти в Брюсселі лобістських організацій чітко корелюються з

процесом розширення сфери компетенцій наднаціональних структур ЄС та його закріпленням в установчих документах Євросоюзу:

– У 1992 р. Маастрихтський договір закріплює перехід в сферу компетенцій ЄС таких областей, як економічна і монетарна політика; транс'європейські мережі (транспорт, енергопостачання, телекомунікації); охорону здоров'я; захист прав споживачів; культура; освіта; молодіжна політика.

– У 1997 р. (Амстердамський договір) в сферу компетенцій ЄС включені політика зайнятості, митне співробітництво, візова політика, імміграційна політика, політика у сфері надання притулку.

– У 2001 р. (Ніщський договір) ЄС отримує повноваження в області економічного, фінансового і технічного співробітництва з третіми країнами [5].

Поступово з прийняттям кожного нового нормативного документа на рівні ЄС, який перегруповував владні повноваження, відбувалося збільшення зростання лобістських організацій на рівні ЄС та істотне поступове зменшення на національних рівнях.

Розвиток лобізму на рівні Європейського союзу виражається не тільки в збільшенні кількості лобістських структур. Змінюється сама сутність лобістської діяльності [47]. Так, якщо в середині ХХ століття основні позиції лобістів були спрямована на мінімізацію трансформації та внесення змін до вже існуючих нормативно-правових актів (*defensive lobbying*), то зараз основною метою їх діяльності стає створення нових, «писаних під їх клієнтів» нормативно-правових актів (*pro-active lobbying*). Яскравий приклад проактивного лобізму в контексті формування програми спільного ринку – створення в 1984 р. Круглого столу європейських промисловців (*European Round Table of industrialists / ERT*), який об'єднав 17 найбільших корпорацій ЄС [5].

На даний момент базовою правовою основою лобізму в Європейському союзі є сам Договір про заснування Європейського союзу, а саме ст. 21, ст. 194

і ст. 195. Так, ст. 21 даного договору дає право кожному громадянину Союзу письмово звертатися до Європейського парламенту, будь-який з інститутів або органів ЄС, в тому числі і до Омбудсмена. Стаття 194 доповнює список суб'єктів лобізму юридичними особами. У свою чергу, ст. 194 і ст. 195 містять більш детальний опис процедур і порядок звернення до владних органів ЄС. Вдалим прикладом використання петиційного права в лобістській діяльності є дії декількох екологічних організацій, які подали до Європейського парламенту петицію, підписану 2,5 млн. громадян Європейського союзу.

З кожним роком європейські інтеграційні процеси все більше розвиваються і впливають на світову політику, в зв'язку з цим посилюється діяльність транснаціональних корпорацій і національних бізнес-структур на європейському рівні. Це призводить до необхідності розробки, прийняття і впровадження правових норм, що регулюють лобістську діяльність. У 1989 р. дана проблема була розглянута на одній із сесій Європарламенту з ініціативи євродепутата від Данії. Результатом стала ініціатива розробки кодексу поведінки лобістів і їх відкритої реєстрації, якою зайнявся депутат від Бельгії. Так депутат від Бельгії М. Галле в своїй доповіді вперше на офіційному європейському рівні позначив лобіста як «особу, яка виступає за дорученням третьої особи на представлення та захист його інтересів». Слід зазначити, що дане формулювання є лише понятійним і не містить ніяких конкретних критеріїв і ознак.

«Основною метою доповіді депутата М. Галле стала пропозиція створення саморегульованої моделі відстоювання організаційних інтересів шляхом стимулювання саморегуляції лобістських організацій» [54, с. 90].

Крім того, доповідь М. Галле містила положення про заборону доступу лобістам на поверхи, де були розташовані кабінети депутатів. Допуск до приміщень Європарламенту передбачалося здійснювати на підставі пропуску, що видається при двох умовах:

- ухвалення лобістом кодексу поведінки, що зобов'язує дотримуватися етичних правил.

- внесення у відкритий реєстр особистих даних лобіста, а також даних про його клієнтів, обсяги та основні статті витрат на лобістську діяльність [5].

Слід зазначити, що доповідь депутата від Бельгії містила нововведення, а саме обмежуючі положення не тільки для лобістів, але також і для самих депутатів. Так, М. Галле вперше запропонував обов'язкове декларування доходів з неодмінним зазначенням всіх джерел доходу, крім заробітної плати депутата, і найголовніше – це розкриття інформації про джерела фінансування політичної діяльності депутатів, також їх передвиборної кампанії. Ця доповідь викликала шалене невдоволення з боку євродепутатів і не була заслухана на пленарному засіданні парламенту.

Згодом депутати Європейського парламенту стали більш активно розробляти дану тему, в результаті чого після формування нового складу Європарламентом в 1994 р. були прийняті дві доповіді, підготовлені депутатами від Франції і Великобританії, з регулювання лобістської діяльності в ЄС. Так була схвалена система стимулювання для зареєстрованих лобістів: право вільного доступу в будівлі повноважних органів ЄС і участь в їх роботі, декларування подарунків, послуг, які отримують державні службовці та євродепутати.

Так за результатами вжитих доповідей євродепутата Гліна Форда (Великобританія) і депутата Жана-Томаса Нордманна умовами для отримання перепустки є:

- вказівка лобістом даних про себе, структурах, чий інтереси він представляє, а також детальних відомостей про матеріальні блага і / або послуги, наданих депутатам, їх помічникам або співробітникам Європейського парламенту;

- прийняття положень кодексу поведінки, що містить наступні вимоги: утримуватися від отримання інформації шляхом шахрайства і від її поширення

в обмін на матеріальну винагороду; не вводити третю сторону в оману щодо характеру відносин лобіста з депутатами Європарламенту; уникати конфліктів інтересів і порушень відповідних положень Регламенту при наймі на роботу колишніх депутатів ЄП та / або їх помічників.

Утвердженням даних доповідей депутати закріпили такі зобов'язання за вказівкою необхідної інформації в декларації:

- сферу своєї професійної діяльності, а також джерела доходів понад депутатської зарплатні (її розмір фіксується Статутом депутата ЕП10 [5] і становить приблизно 7000 євро в місяць);

- форми і обсяг матеріальної підтримки, отриманої від третьої сторони для здійснення політичної діяльності;

- аналогічні вимоги поширюються і на помічників депутатів.

Крім декларації про доходи Регламент зобов'язує депутатів публічно заявляти про свої особисті інтереси в ході виступів на засіданнях Європарламенту в разі, якщо ці інтереси якимось чином пов'язані з предметом розгляду.

Дані, зазначені в деклараціях депутатів, як і відомості про лобістів, фіксуються в спеціальному реєстрі, що знаходиться у веденні квесторів Європарламенту. Згідно з положеннями Регламенту, цей реєстр є публічним, а частина фігуруючих в ньому даних (імена та прізвища лобістів, а також назви організацій) з 2003 р. публікується на інтернет-сайті Європарламенту. За даними на 2007 р., в реєстрі зареєстровано 4570 осіб. Частина з них входять в асоціацію акредитованих лобістів «Association of Accredited Lobbyists to the European Parliament (AALEP)» [5].

При цьому слід звернути увагу, що на шляху нормативно-правового врегулювання лобістської діяльності в ЄС стояло чимало перепон, які створювалися самими ж депутатами парламенту. Так, доповіді всіх депутатів Європейського парламенту, а саме М. Галле, Г. Форда і Ж-Т. Нордманна, які містили істотно урізаючі свободу дій як депутатів, так і лобістів, сприймалися

парламентом дуже критично, а голосування за них проходило лише після істотних, а часто і корінних змін.

Ключовим моментом в регулюванні лобістської діяльності стало прийняття кодексу поведінки лобістів в 1997 р. Даний кодекс був підданий істотній критиці з боку фахівців. Так, основним недоліком даного документа вважався його загальний характер. Даний документ містив загальні визначення і положення, що відповідно виключає можливість контролю за дотриманням його положень. Крім того, була мінімізована відповідальність за недотримання лобістами встановлених правил. Найжорсткішою санкцією стало вилучення пропуску для проходу в Європарламент. Таким чином, слід зазначити, що кодекс поведінки лобістів носив більше декларативний характер, проте при цьому став першим серйозним кроком до нормативно-правового врегулювання даного питання.

Паралельно з прийняттям кодексу поведінки лобістів були також розроблені та внесені зміни в регламент діяльності Європейського парламенту. Дані зміни стосувалися питань лобіювання, фінансових інтересів депутатів Європейського парламенту, створення реєстру лобістів і формування контрольної-наглядової ради – Коледжу Квесторів. Функцією новоствореного органу стали впровадження правил лобіювання та видача перепусток особам, які бажають отримати право доступу до Європарламенту з метою надання інформації депутатам [59, с. 7].

Крім реєстру лобістів при Європарламенті в ЄС також створений реєстр лобістів при Європейській комісії. Процес створення даного реєстру був ініційований виступом члена Єврокомісії від Естонії С. Калласа, куратора питань, аудиту і боротьби зі службовими зловживаннями, в якому він в 2005 р. різко засудив непрозорий характер діяльності європейських лобістів.

При здійсненні аналізу конституційно-правових основ лобістської діяльності в ЄС слід зазначити, що концепція Європейської комісії з регулювання лобістської детальності абсолютно протилежна.

На відміну від Європарламенту, Єврокомісія підкреслює свою відкритість по відношенню до груп інтересів, взаємодія з якими є для неї цінним джерелом інформації технічного характеру і конструктивних порад. Варто зазначити, що подібна різниця в підходах цілком природним чином випливає з характеру функцій і місця кожної з організацій в системі європейського «інституційного трикутника». Так, Європарламент є органом, який представляє інтереси народів держав ЄС (ст. 189 ДЕС), і з 1979 р. обирається прямим загальним голосуванням (ст. 190 ДЕС). У свою чергу, Єврокомісія виконує функції «двигуна» європейського інтеграційного проекту (ст. 211 ДЕС), тобто при виконанні завдань, покладених на неї установчими Договорами ЄС, керується інтересами Євросоюзу в цілому. Функціонери Єврокомісії призначаються на свої посади урядами країн-членів ЄС, тобто громадяни Європейського союзу позбавлені інструментів впливу на формування складу Комісії. Крім того, стаття 213 ДЕС формально забороняє членам ЄК запитувати або приймати інструкції від яких би то не було зовнішніх організацій, включаючи національні уряди держав, що входять до складу ЄС. Ставлення Європейської комісії до груп інтересів безпосередньо обумовлено характером її функцій. В рамках першої опори ЄС (функціонування спільного ринку) завданням ЄК є нормативне регулювання всіх сфер політики, що належать до компетенції Євросоюзу. Іншими словами, саме Єврокомісія розробляє ті правила, за якими функціонує ринок с ВВП близько 14,5 трильйонів долларів, який об'єднує 450 млн. споживачів. Зрозуміло, що технічне обґрунтування проектів регулюючих рішень вимагає величезного обсягу експертних даних. Оскільки в зв'язку з особливостями розподілу повноважень між інститутами Євросоюзу і державами-членами ЄС (модель «виконавчого федералізму») власні ресурси Комісії досить обмежені (в її штат входить всього близько 27 000 функціонерів), отримати ці дані можливо тільки ззовні. Зі зрозумілих причин найбільш компетентними джерелами «експертизи» є представники великого бізнесу (галузеві об'єднання та окремі корпорації), які володіють і технічними

даними, і досвідом ринкової гри, на підставі яких можна краще оцінити нюанси регулятивного втручання в ту чи іншу сферу спільного ринку. Іншими словами, «перевантаженість» Єврокомісії обумовлює аутсорсинг експертної функції представникам корпоративних інтересів. Згідно політологу Пітеру Бауену, цю модель взаємин можна описати в термінах ринкової теорії: доступ до платформи прийняття рішень обмінюється на експертизу лобістів, отже, «попит» і «пропозиція» виявляються в стані рівноваги. Таким чином, феномен лобізму є необхідною умовою для коректного здійснення функцій ЄК. Сказане вище пояснює не тільки відкритість ЄК, по відношенню до груп інтересів, а й її зацікавленість в політиці підтримки статус-кво, тобто збереження неформального характеру взаємодії з лобістськими структурами. На думку ЄК, введення формальної процедури реєстрації означає, що зареєстровані групи інтересів виявляються в привілейованому становищі стосовно незареєстрованих структур, тобто створюється якась система преференцій в умовах доступу. У той же час саме рівні умови доступу для всіх груп інтересів дають ЄК можливість врахувати всі можливі нюанси для прийняття об'єктивних рішень. У Повідомленні підкреслюється, що реєстри груп інтересів некомерційного типу, котрі перебувають в розпорядженні Єврокомісії, мають виключно технічний (організаційний) характер» [5].

«11 грудня 2002 р. Європейська комісія публікує Повідомлення «Загальні принципи і мінімальні норми для проведення Європейською комісією консультацій із зацікавленими сторонами» [63]. Даний документ, який вступив в силу в 2003 р., містить вимогу про занесення в базу даних CONECCS (Consultation the European Commission and Civil Society) інформації про групи інтересів, які бажають взяти безпосередню участь в консультаціях.

Також в «Білій книзі з питань управління в Європі», яку часто називають «прикладом прозорості управління», з'являються положення про посилення ролі громадянського суспільства в процесі розробки політики Європейського союзу. Сама ж процедура лобістської діяльності при Європейській Комісії була

закріплена в положеннях Зеленої книги «Європейська Ініціатива по Забезпеченню Прозорості». У Зеленій книзі вперше наводяться формальні визначення Європейською комісією термінів «лобізм» і «лобіст». Так, під терміном «лобізм» мається на увазі «вид діяльності, спрямований на надання впливу на розробку політики та процедур прийняття рішень європейськими інститутами». Термін «лобіст» означає «особа, яка практикує цей вид діяльності і представляє різні види організацій, такі як консалтингові кабінети, юридичні фірми, НУО, дослідницькі групи (think tanks), корпорації (in-house representatives), або професійні об'єднання» [5].

Зелена книга стала першим нормативно-правовим документом Європейської комісії, який містить основну базу і нормативну основу врегулювання всієї лобістської діяльності в Європейській комісії.

На рівні Європейського союзу міститься достатня кількість нормативних актів, що регулюють лобістську діяльність у всіх інституціях ЄС. Головною концепцією ЄС в даній сфері є визнання легітимною діяльності лобістів, вибір концепції саморегуляції. У свою чергу, можливо, і сама концепція саморегуляції стала основоположною на думці, що лобістська діяльність в Європейському союзі в порівнянні з США абсолютно не врегульована, непрозора і має прихований характер.

Офіційні робочі документи ЄС, що містять аналіз регулювання лобістської діяльності на рівні ЄС, поділяють лобістів на 4 категорії відповідно до функцій, які вони виконують.

Чотири основні функції лобістів в ЄС:

- Сервісна функція, тобто надання конкретних (і часто ексклюзивних) послуг для своїх членів (наприклад, збір інформації).
- Функція лобіювання, а саме зроблених спроб вплинути на процес прийняття рішень з боку (наприклад, зустрічі з посадовими особами або участь в громадських слуханнях).

– Вплив на прийняття рішення, а саме здійснення спроб вплинути на рішення зсередини (наприклад, безпосередня участь в процесі прийняття рішень експертних комісій при виборі проектів робіт і пропозицій).

– Функція реалізації, тобто участь в реалізації політики (наприклад, захоплення управлінських функцій в програмі реалізації) [60].

Перші дві функції є загальними і носять більше консультативний характер, в свою чергу, дві інші функції є більш конкретними і несуть за собою істотний вплив на політику ЄС.

Здійснюючи аналіз практики конституційно-правового регулювання лобістської діяльності на рівні інституцій Європейського союзу, цілком логічно погодитися з думкою О. В. Дягілева, який вважає, що при конституційно-правовому регулюванні лобістської діяльності ЄС слід виділити два принципових аспекти:

– право громадян Європейського союзу на участь в прийнятті рішень владними інституціями є одним з фундаментальних прав в європейській спільноті, що має своє нормативне закріплення в ряді загальноєвропейських правових актів різного рівня ще з самого початку європейської інтеграції в другій половині ХХ ст., при цьому така тенденція є актуальною і сьогодні;

– разом з тим, розуміючи важливість врегулювання такої важливої сфери суспільних відносин, як участь громадян та їх різних об'єднань в розробці загальноєвропейської політики, забезпечення прозорості цього процесу і захисту від можливих зловживань, нормотворцями Європейського парламенту і Європейської комісії прийнято низку актів різного рівня з питань регулювання лобістської діяльності, при цьому зазначена нормотворча діяльність владних інститутів ЄС постійно знаходиться в динаміці з метою врахування нових вимог часу [20, с. 128].

В. Ф. Нестерович виділяє «три групи суб'єктів євролобізму на рівні ЄС, а саме комерційні, громадські та регіональні, вплив яких направлено на «інституційний трикутник ЄС» – Європарламент, Єврокомісію та Раду ЄС,

навколо яких створено близько тисячі комітетів і комісій, які мають консультативний та експертний статус і є чинною платформою для репрезентації лобістських інтересів» [35].

Після вступу в силу Договору про заснування Європейської Спільноти (Римський договір) [5] в 1957 р. Брюссель став оселею лобістів. У ці роки основною їх мішенню були держави-члени через відсутність у установ ЄС реальної політичної влади. Проте, в результаті вступу в силу в 1987 р. Єдиного європейського акта лобісти переключили свою увагу на Єврокомісію. Поступово через збільшення компетенції інших установ ЄС зросло і прагнення представників різних інтересів вплинути на розробку політики в цих установах. Заслуговує уваги той факт, що цілі лобістів, які зустрічалися з посадовими особами ЄС, час від часу змінювалися у відповідь на зміни європейського права, які вносилися договорами. Наприклад, в результаті зміни системи голосування (якщо раніше рішення приймалося одноголосно, то зараз для цього досить кваліфікованої більшості) лобістська активність значно зросла.

В результаті таких змін протягом 1990-х рр. Брюссель став одним з найбільших світових центрів лобістської діяльності. Внаслідок збільшення числа повноважень і розширення функцій установ ЄС потреба цих установ в участі груп інтересів у процесі прийняття державно-владних рішень також зросла. Ця потреба привела до заохочення зацікавлених сторін взаємодіяти з органами ЄС. Це, в свою чергу, дозволило групам інтересів впливати на розробку європейської політики, починаючи від формулювання законодавчої пропозиції і закінчуючи остаточним затвердженням або ратифікацією акту. Така діяльність включала в себе; формування порядку денного Європарламенту; запуск громадських обговорень, проведених Єврокомісією; доопрацювання законопроектів комітетами Європарламенту; моніторинг адаптації та реалізації законодавства ЄС на національному рівні.

Якщо бути точніше, починаючи з 1992 р. має місце відкритий діалог Єврокомісії з групами інтересів. У 1996 р. Європарламент запустив реєстр для

груп інтересів з подальшим унесенням змін до кодексу поведінки їх представників в 1996 і 1997 рр. Оскільки кількість лобістів, що діють в Брюсселі, явно збільшилася, з'явилася потреба в більш конкретному регулюванні їх поведінки. У травні 2006 р. Єврокомісія опублікувала Зелену книгу «Європейська ініціатива прозорості». Після 2-3 років обговорень в Єврокомісії, робочий проект кодексу поведінки представників інтересів став доступний для громадських консультацій.

Кодекс 2008 р. [54] містив обмежений набір ясних і конкретних правил, що визначають, як повинні вести себе представники інтересів при взаємодії з Єврокомісією. Розробники кодексу прагнули уникати будь-яких абстрактних або загальних виразів, які згодом могли б привести до суб'єктивізму або нескінченним спорам, пов'язаним з потенційними порушеннями правил. При реєстрації реєстранти давали згоду дотримуватися цього кодексу чи заявляли про те, що вони вже дотримуються аналогічного професійного кодексу.

У 2008 р. Єврокомісія запускає свій реєстр. У тому ж році Європарламент приймає резолюцію, що закликає до створення єдиного реєстру Ради ЄС, Європарламенту та Єврокомісії. У 2010 р. Європарламент створює робочу групу для визначення правових рамок такого реєстру і в 2011 р. між Європарламентом і Єврокомісією укладається відповідна угода.

Оскільки це було проста міжвідомча угода, а не юридично зобов'язуючий документ, вона не виправдала очікувань громадськості щодо прозорості процесу прийняття рішень на рівні ЄС. Тим не менш, це був прогрес, в першу річницю існування угоди в реєстрі містилося 5150 організацій.

Вважається, що близько 25-30 тисяч професійних лобістів, що представляють в основному інтереси бізнесу, в даний час лобіюють установи ЄС [59]. Тому зусилля, спрямовані на те, щоб підвищити ефективність реєстру, продовжують вживатися як Єврокомісією, так і Європарламентом.

У 2013 р. група членів Європарламенту на чолі з комісаром Маросом Севковичем провела аналіз ефективності реєстру прозорості. 13 грудня 2013 р.

Єврокомісією був опублікований перелік рекомендованих змін, що містить, проте, далеко не всі заходи, необхідність прийняття яких відзначалася робочою групою [56].

Європарламент висловив свій намір використовувати запропоновані групою поправки в якості короткострокового рішення, яке забезпечить деяке підвищення прозорості, поки він працює над головною метою – створенням заснованої на законодавстві обов'язкової системи реєстрації лобістів; ця мета знайшла відображення в резолюції Європарламенту від 8 травня 2008 р. [37] про розвиток правових рамок діяльності представників інтересів (лобістів) в європейських установах і в рішенні Європарламенту від 11 травня 2011 р. [47] про укладення міжвідомчої угоди про створення єдиного реєстру прозорості; посилання на обидва ці документа було зроблене в остаточній редакції нової міжвідомчої угоди, прийнятої Єврокомісією 9 квітня 2014 р. і затвердженої Європарламентом на пленарному засіданні 15 квітня 2014 р. [35].

Нова угода зберегла добровільний характер реєстрації представників інтересів. У той час як близько 8,5 тис. організацій, що займаються лобіюванням в Брюсселі, зареєстровані в реєстрі прозорості, безліч юридичних фірм та інших організацій, що беруть участь в лобіюванні, продовжують залишатися незареєстрованими. Оскільки реєстрація не є обов'язковою, лобістські організації, які не реєструються, не є об'єктами передбачених угодою санкцій.

Всім організаціям і працюючим на себе фізичним особам, залученим в розробку і реалізацію політики ЄС, рекомендується зареєструватися в незалежності від того, де розташовується їх головний офіс. Сфера дії реєстру дуже широка і охоплює «будь-яку діяльність, метою якої є прямо або побічно вплинути на розробку або реалізацію політики та процеси прийняття рішень установами ЄС, незалежно від того, де вони приймаються, а також від використовуваного каналу або способу комунікації, наприклад, через аутсорсинг, ЗМІ, контракти з професійними посередниками, мозковими

центрами, платформи, форуми, кампанії і грассрутс ініціативи». Охоплювана діяльність, таким чином, являє собою будь-яку форму комунікації з членом установи ЄС, включаючи, зокрема, запрошення на заходи, різні пропозиції і зустрічі візаві.

Варто відзначити, що деякі види діяльності згідно з угодою 2014 р. звільнені від реєстрації. Найяскравішим прикладом такої діяльності є надання клієнту юридичної допомоги. Хоча твердження про те, що надання юридичних послуг не слід вважати лобіюванням в прямому сенсі цього слова, не викликає сумнівів, юридичні фірми використовували це положення для доведення того, що їх лобістська діяльність, яка фактично відрізняється від діяльності з надання юридичних послуг, повинна бути звільнена від реєстрації. У новій угоді щодо юридичних фірм є ще один виняток: «діяльність з підготовки для клієнтів аналітичних і дослідницьких матеріалів про потенційний вплив будь-яких законодавчих або нормативних змін на їх правове становище і сферу їх діяльності» звільняється від реєстрації. Це нове виключення є дуже вигідним для юридичних фірм, оскільки моніторинг законодавчих пропозицій або юридичних наслідків в іншому випадку можна було б розглядати як підготовчу стадію лобіювання, що входить в сферу дії реєстру прозорості.

Разом з тим, «діяльність з надання правової допомоги клієнту, яка проявляється в тактичному або стратегічному консультуванні, включаючи постановку питань, розрахованих на надання впливу на інституції ЄС» охоплюється реєстром. Це створює сприятливий режим для діяльності юридичних фірм: згідно зі звітом, прийнятим Європарламентом 15 квітня 2014 року ці «виключення повинні стимулювати реєстрацію і привести до кращого розуміння того, які види діяльності юридичних фірм охоплюються реєстром». Описана ситуація може виявитися проблематичною в разі введення обов'язкової системи реєстрації, оскільки частина де-факто лобістської діяльності юридичних фірм буде звільнена від розкриття.

Згідно з новою угодою регіональні органи влади та їх представницькі офіси більше не звільнені від реєстрації, але «можуть зареєструватися, якщо хочуть це зробити», таким чином, була створена дивна категорія організацій, які можуть реєструватися, але їм цього робити не рекомендується. Цей виняток виглядає невиправданим, оскільки від будь-якої асоціації, створеної для представництва інтересів кількох регіонів, очікується реєстрація; від всіх національних органів влади, їх представницьких офісів також очікується реєстрація. Угода 2014 р. також виключає зі сфери дії реєстру лобіювання, здійснюване постійними представниками держав-членів ЄС. Можливо, це було зроблено для того, щоб переконати Раду ЄС приєднатися до системи.

Однією з головних новел угоди стали стимули для реєстрації. Переваги, що надаються реєстрантам Європарламентом, включають в себе: полегшення доступу в його приміщення і до його співробітників; надання можливості організувати або брати участь в проведенні подій, що проходять в його приміщеннях; полегшення передачі інформації, в тому числі спеціальних листів розсилки; надання можливості брати участь в якості доповідача на слуханнях комітету; надання офіційної підтримки.

Європарламент зазначив, що заступництво надаватиметься тільки зареєстрованим організаціям, а число зустрічей з незареєстрованими організаціями або представниками інтересів таких організацій буде зведено до мінімуму.

У своєму звіті Європарламент попросив Єврокомісію розглянути питання про обмеження включення незареєстрованих організацій до складу консультативних органів і груп експертів. Крім того, було запропоновано заохочувати комісарів і інших співробітників Єврокомісії відмовлятися від запрошень на заходи, які проводяться незареєстрованими організаціями. Згідно з новою угодою переваги, що надаються Єврокомісією реєстрантам, включають в себе: повідомлення про запуск громадських консультацій; включення до

складу експертних груп та інших консультативних органів; спеціальні листи розсилки; заступництво.

Крім існуючої процедури оскарження, угода 2014 р. передбачає попередження щодо фактичних помилок, що стосуються інформації, наданої реєстрантами, які будь-яка особа може направити онлайн.

Можливими санкціями за порушення кодексу поведінки залишаються: призупинення реєстрації і дії пропуску (при повторному порушенні це покарання супроводжується «назвою імені і публічним осудом», що, в першу чергу, є сильним стимулом не реєструватися), а також видалення з реєстру з вилученням пропуску, у відповідних випадках.

«Неналежна поведінка», яка може привести до застосування цих санкцій, детально описується в звіті Європарламенту від 15 квітня 2014 р.: «Втручання в приватну сферу або особисте життя осіб, які приймають рішення, наприклад, відправлення подарунків за домашньою адресою особи, яка приймає рішення, або спроби отримати доступ до осіб, які приймають рішення, на їхню домашню адресу, через їхніх родичів або друзів; активне здійснення діяльності в сфері комунікацій з установами ЄС або з їх співробітниками, яка призводить до погіршення функціонування систем зв'язку установ ЄС, особливо, коли така діяльність здійснюється анонімно; відмова від розкриття інтересів або клієнтів, які представляються при контакті зі співробітником Європарламенту щодо законодавчого процесу; використання «передових груп», тобто організацій, які приховують інтереси і клієнтів, а також не зареєстровані в реєстрі прозорості; використання представників третіх країн при здійсненні прямої або непрямої лобістської діяльності; пропонування або надання фінансової підтримки, людських або матеріальних ресурсів членам Європарламенту або їх помічникам» [58]. Ця дефініція вперше визначила прийнятні і неприйнятні методи лобіювання.

Нова угода вимагає від реєстрантів надання «спеціальної» інформації про лобістську діяльність та витрати на щорічній основі. Крім того, потрібно

розкривати кількість часу, витраченого кожною особою на лобіювання. Важливо відзначити, що організації також повинні розкривати інформацію про будь-яку фінансову допомогу, отриману від установ ЄС. На додаток до цього повинні публікуватися імена осіб, які пройшли акредитацію в Європарламенті. Нова вимога зобов'язує реєстранта розкривати членство в «групах високого рівня, консультативних комітетах, експертних групах, інших підтримуваних ЄС структурах і платформах, «інтергрупах» або промислових форумах Європарламенту і т.д.».

Реєстранти повинні дотримуватися кодексу поведінки (додаток III до угоди). Кодекс включає в себе обов'язок надавати точну та актуальну інформацію про будь-яку лобістську діяльність. Він майже ідентичний попередньому з більш сильним акцентом на запобігання конфлікту інтересів, а саме на здійсненні співробітниками з оточення членів Європарламенту «іншої оплачуваної діяльності». Представники інтересів повинні вести себе чесно, утримуватися від продажу копій документів, отриманих від установ ЄС.

Вашингтон, округ Колумбія, поряд з Брюсселем, є центром лобістської діяльності. Навіть з урахуванням того, що американська і європейська інституційні системи різні, маючи на увазі під цим, що проблеми національного та наднаціонального рівня не обов'язково схожі, заснована на законодавстві модель правового регулювання лобіювання США є хорошим зразком для порівняння.

Федеральний уряд США використовує режим обов'язкової реєстрації та звітності лобістів, заснований на Законі про розкриття лобіювання 1995 р. [63].

Згідно з цим законом лобістські фірми і організації, що використовують внутрішніх лобістів, повинні реєструватися у секретаря Сенату і клерка Палати представників. При цьому лобістські фірми повинні подавати окрему реєстраційну форму (LD-1) по кожному клієнту. По конкретному клієнтові необхідно зареєструватися, якщо загальний дохід фірми, отриманий від нього

за лобістську діяльність, перевищує або очікується, що перевищить, 3000 доларів США протягом квартального періоду.

Організації, що використовують внутрішніх лобістів, повинні реєструватися, якщо їх загальні витрати на лобістську діяльність перевищують або очікується, що перевищать, 12500 доларів США протягом квартального періоду. Лобіст, прийнятий на роботу лобістської фірмою або організацією, що використовує внутрішніх лобістів, не реєструється (хоча він або вона вказуються в реєстраційній формі фірми або організації). Однак, якщо лобіст працює на себе, він вважається лобістською фірмою.

На додаток до реєстрації, кожен реєстрант повинен подавати квартальний звіт (за формою LD-2) в перший день січня, квітня, липня і жовтня кожного року. Квартальний звіт містить лобістські доходи і витрати, а також питання, які лобіювались. Квартальні звіти також розкривають конкретні питання, якими займалися лобісти, і імена нових лобістів, прийнятих на роботу або найнятих фірмою (організацією). Реєстранти і лобісти повинні також подавати піврічний звіт (за формою LD-203) 30 липня і 30 січня кожного року. Піврічний звіт містить конкретну інформацію про деякі внески і платежі, зроблені звітуючим будь-якому політичному комітету, створеному або контрольованому реєстрантом. Він також включає в себе підтвердження того, що звітуючий прочитав і зрозумів положення Правил Палати представників і Сенату про подарунки і відрядженнях, а також навмисне не порушував цих правил. Таким чином, законодавство виражається в дотриманні інституційних правил через юридичні обов'язки лобістів, яких вони дотримуються, якщо хочуть уникнути суворих цивільних і кримінальних покарань.

Закон також містить ряд точних визначень, що виключають можливість їх широкого тлумачення, яке негативно впливає на реєстр прозорості ЄС.

Важливо відзначити, що хоча американська правова система містить широку доктрину адвокатської таємниці, федеральний уряд США не стикається ні з однією з проблем, пов'язаних з юридичними фірмами, з якими в даний час

доводиться мати справу ЄС. Після того, як була створена юридично зобов'язуюча система, заснована на законодавстві, юридичні фірми були змушені відмовитися від спроб використовувати адвокатську таємницю як привід для отримання переваг. Таким чином, в США юридичні фірми, які відповідають визначенню лобістської фірми або організації, що використовує внутрішніх лобістів, повинні реєструватися за загальними правилами. Ніяких преференцій юридичним фірмам не надається і до них можуть застосовуватися ті ж види покарань.

Американський Закон про розкриття лобіювання також вирішує проблему «обертювих дверей»: «період охолодження» забороняє конгресменам протягом 2 років після відходу у відставку лобіювати Конгрес; забороняє кабінету секретарів і іншим високопоставленим чиновникам виконавчої влади лобіювати департамент або агентство, в якому вони працювали, протягом двох років після того, як вони покинули свій пост; забороняє старшим співробітникам і чиновникам Сенату здійснювати лобістські контакти з усім Сенатом, а не тільки зі своїм колишнім офісом, протягом одного року і т.д.

Кілька інших потенційних проблем реєстру прозорості ЄС також ефективно вирішуються законодавством США:

1) Докладне розкриття фінансової інформації – в щоквартальних звітах лобістські фірми зобов'язані повідомляти про суму доходу, отриманого від кожного клієнта. Якщо ця сума не перевищує 5000 доларів США, вони повинні зробити відповідну позначку без подальшої специфікації. Якщо дохід, отриманий від клієнта, перевищує 5000 доларів США, фірма повинна провести сумлінну оцінку фактичної суми (в доларах) і округлити її до найближчих 10000 доларів США. Ті ж правила застосовуються до організацій, що використовують внутрішніх лобістів, щодо їх витрат на лобіювання.

2) Докладне розкриття питань, які лобіюються – це є однією з головних цілей подачі щоквартальних звітів. За кожного клієнта реєстрант повинен розкривати: загальну сферу лобіювання; конкретні питання, якими займався

лобіст; палати Конгресу і федеральні агентства, з якими лобіст вступав в контакт; імена всіх лобістів, які займалися будь-якою діяльністю в загальній сфері; інтерес іноземної особи, у відповідних випадках. Вказівка номерів лобіюючих законопроектів Палати представників або Сенату є необхідною, але не достатньою, оскільки багато законопроектів є об'ємними і складними, можуть містити різні положення, які не завжди пов'язані з основним предметом правового регулювання або назвою законопроекту.

3) Детальне розкриття співробітників – розкриття імен лобістів здійснюється їх роботодавцями (лобістськими фірмами і організаціями, які використовують внутрішніх лобістів) в їх реєстраційній формі. Крім того, нові лобісти повинні бути розкриті в щоквартальному звіті за період, в якому фізична особа стала лобістом. Окремі лобісти, які працюють на лобістські фірми або організації, що використовують внутрішніх лобістів, самі повинні подавати піврічні звіти.

4) Підвищена прозорість – секретар Сенату і клерк Палати представників розміщують всю реєстраційну та звітну інформацію в Інтернеті, як тільки це стає технічно можливим і т.д.

Багато з вищевказаних положень Закону про розкриття лобіювання покладають обов'язки на фізичних осіб і організації. Хоча Європарламент і Єврокомісія, як представляється, можуть і повинні ввести спеціальні правила і визначення, аналогічні американським, шляхом внесення змін до міжвідомчої угоди, мало ймовірно, що ці правила будуть дотримуватися при відсутності відповідних юридичних санкцій.

Варто зазначити, що існуючий на рівні ЄС режим регулювання лобіювання, заснований на міжвідомчій угоді, поступово наближається до обов'язкової системи реєстрації.

Також важливо розуміти, що неучасть Ради ЄС в даному процесі дозволяє лобістам мати «тіньові» засоби впливу на законодавчий процес ЄС. У Єврокомісії є достатньо правових підстав для створення обов'язкової системи

реєстрації у вигляді статті 289 Договору про функціонування ЄС [20] і так званої «доктрини повноважень, що маютьися на увазі». Навіть якщо Європейський суд вважатиме, що прийняття такого законодавства не входить в компетенцію ЄС, це не виправдовує відмову від спроби зміни такого важливого «статус-кво».

До тих пір, поки регулювання лобювання є популярним серед європейських громадян, є підстави вважати, що держави-члени ЄС без проблем ратифікують поправку, яка створює в ЄС заснований на законодавстві обов'язковий реєстр прозорості представників інтересів.

До питання про вирішення проблеми створення системи обов'язкової реєстрації лобістів на рівні ЄС.

Звісно ж, що угода між Європарламентом і Єврокомісією від 15 квітня 2014 р. про реєстр прозорості організацій і фізичних осіб, залучених до розроблення і реалізації політики ЄС [60], є нехай і невеликими, але вірними кроками на шляху до підвищення прозорості процесу прийняття державно-владних рішень на рівні ЄС. Однак існуюча система добровільної реєстрації представників інтересів не дозволяє проводити більш суттєві реформи. Створення обов'язкового реєстру одночасно з введенням цивільних і кримінальних санкцій за відсутність реєстрації в даний час неможливе. Однак європейська громадськість вважає, що значні поліпшення можуть бути зроблені і в рамках міжвідомчої угоди. Хоча угода не може покласти обов'язки на фізичних осіб, які не є співробітниками установ ЄС, які, в свою чергу, є сторонами угоди, вона дозволяє вводити обов'язки для євродепутатів і комісарів.

Важливим заходом, враховуючи бажання членів Європарламенту взаємодіяти з усіма зацікавленими сторонами, є те, що парламентарії в найближчому майбутньому зобов'язані будуть перевіряти наявність реєстрації перед тим, як вступати в контакт з представником організації або фізичною особою, яка займається діяльністю, що входить в сферу дії реєстру прозорості.

Відповідно співробітникам Європарламенту буде заборонено взаємодіяти з незареєстрованими суб'єктами [58].

Звісно ж, що ці правила повинні виходити за межі Європарламенту і Єврокомісії і поширюватися на всі установи ЄС для того, щоб лобістам дійсно необхідно було зареєструватися, щоб успішно виконувати свою роботу. Такі зміни можуть сприяти створенню реєстру, який буде фактично обов'язковим.

Після того, як реєстр стане обов'язковим, можна буде вирішити проблему «обертювих дверей» шляхом введення обмежень щодо осіб, які мають право на реєстрацію. Якщо «ефективний лобіст» означатиме «зареєстрований лобіст» (незареєстровані лобісти просто не зможуть взаємодіяти з посадовими особами ЄС), тільки особи, які мають право на реєстрацію, будуть працювати в лобістських фірмах або найматися корпораціями і групами інтересів.

Якщо у колишніх євродепутатів, комісарів або адміністративного персоналу, який обслуговує ці установи, не буде права на реєстрацію, «обертюві двері» будуть закриті. Такі фізичні особи будуть марні в якості активних лобістів, тому вони перестануть розглядати лобіювання як можливість продовження кар'єри.

Здається малоімовірним, що парламентарії і комісари піддадуть себе суворим обмеженням, введення яких необхідно для створення де-факто обов'язкового реєстру. Засновані на законодавстві системи, такі як система США, мають важливу перевагу, що дозволяє уряду покладати юридичні обов'язки на самих лобістів. Ці юридичні обов'язки, зрозуміло, супроводжуються цивільними і кримінальними санкціями, які є найкращим стимулом для дотримання. Такі санкції роблять менш ймовірною ситуацію, коли лобісти готові взяти на себе ризик використання безлічі сумнівних методів, наприклад, діяльність через посередників і фальсифікація не піддається перевірці інформації, які загрожують існуванню систем обов'язкової реєстрації.

Переваги, властиві заснованому на законодавстві обов'язковому режиму регулювання лобістської активності, були по належним чином оцінені Європарламентом. Звіт комітету з конституційних справ від 31 січня 2014 р. «закликає Єврокомісію до кінця 2016 р. уявити законодавчі пропозиції щодо створення обов'язкового реєстру на підставі статті 352 Договору про функціонування ЄС; просить Єврокомісію включати, в контексті будь-яких майбутніх пропозицій по комплексній реформі європейських договорів, пропозиція або про зміну статті 298 Договору про функціонування ЄС, або про формування правової основи, що дозволяє створити обов'язковий реєстр в рамках звичайної законодавчої процедури» [5]. При формулюванні цих двох прохань комітет з конституційних справ спирався на думки юридичних служб Єврокомісії та Європарламенту, згідно з якими стаття 352 Договору про функціонування ЄС є єдиною законною підставою для прийняття законодавства, що дозволяє створити обов'язковий режим регулювання лобіювання. Як пояснюється в листі віце-президента Райнера Віланда голові Мартіну Шульцу від 19.12.2013 [54], в якому містяться висновки міжвідомчої робочої групи високого рівня, яка проводила ревізію реєстру прозорості, «в частині, що стосується створення обов'язкового реєстру прозорості в майбутньому, юридичними службами обох установ було встановлено, що існуюче європейське право не має міцної правової основи обов'язкової реєстрації лобістів. Крім того, було встановлено, що положення статті 298 (2) Договору про функціонування ЄС відноситься тільки до адміністрації ЄС, не охоплює членів установ або законодавчу діяльність Союзу. З іншого боку, стаття 352 Договору про функціонування ЄС, схоже, забезпечує таку правову основу, але для проведення належної правової процедури потрібне одноголосне рішення Ради ЄС і згода Європарламенту».

У листі Віланда, а також в звіті комітету з конституційним справам стаття 298 Договору про функціонування ЄС згадується як можлива, але недостатня правова основа такого законодавства. Оскільки Європарламент вважає, що

стаття 298 Договору про функціонування ЄС в своєму нинішньому вигляді не в змозі забезпечити достатню правову основу, звіт комітету закликає внести в цю статтю відповідні поправки. У світлі складних і трудомістких процедур внесення змін до установчих договорів ЄС, така ідея викликає обґрунтовані сумніви в її можливості бути реалізованою.

Стаття 298 Договору про функціонування ЄС передбачає, що «при виконанні своїх завдань, установи, органи, офіси і агентства Союзу повинні підтримувати відкритість, ефективність і незалежність європейської адміністрації», і далі – «відповідно до Положення про персонал і Умов працевлаштування, прийнятих на підставі статті 336, Європарламент і Рада ЄС, діючи через регламенти в рамках звичайної законодавчої процедури, мають право приймати з цією метою різні положення». Оскільки це положення, яке було введено Лісабонським договором, все ще використовується в якості правової основи для розробки законодавства ЄС, коментарі або прецеденти, які могли б допомогти у визначенні чітких меж (меж, сфери дії) статті 298 відсутні. Проте, широке тлумачення цієї статті є достатньою підставою для прийняття правил, що встановлюють обов'язкову систему реєстрації лобістів.

Перш за все, слід з'ясувати, чи є законодавство, що регулює лобістську діяльність в юридично зобов'язуючій формі, одним з «положень» з підтримки «установами, органами, офісами і агентствами Союзу ... відкритості, ефективності та незалежності європейської адміністрації». Тут виникає кілька важливих питань.

По-перше, що означає термін «європейська адміністрація»? За умови, що ця «адміністрація» підтримується «установами, органами, офісами або агентствами Союзу», схоже, в даному випадку мається на увазі будь-яка особа, яка виконує в якості члена «європейської адміністрації» адміністративні завдання в інтересах «установ, органів, офісів і агентств Союзу». Таким чином, згідно зі статтею 298 адміністративний персонал Єврокомісії, Європарламенту

та Ради ЄС, кожен з яких є установою Союзу, вважається членом «європейської адміністрації».

По-друге, чи загрожує нерегульоване лобювання відкритості, ефективності та незалежності європейської адміністрації? Термін «відкритий» слід тлумачити, виходячи зі статті 15 Договору про функціонування ЄС, в якій мова йде про те, що «з метою забезпечення належного управління та участі в цьому управлінні громадянського суспільства установи, органи, офіси і агентства Союзу повинні виконувати свою роботу максимально відкрито. Європейський парламент повинен збиратися публічно, так само повинна діяти Рада Європейського союзу при розгляді проекту законодавчого акту і голосуванні за нього. Кожна установа, орган, офіс або агентство має забезпечувати прозорість проведених ними процедур, а також включати в свої регламенти конкретні положення, що стосуються доступу до їх документів» [63]. Безсумнівно, відкритість європейської адміністрації перебуває під загрозою, поки установи ЄС і громадськість не знають, які організації лобюють членів адміністрації. Крім того, розумно вважати, що нерегульоване лобювання загрожує незалежності державних службовців, які є об'єктами лобістської діяльності.

Далі слід визначити, чи є «положення», спрямовані на забезпечення «підтримки відкритої, ефективної та незалежної європейської адміністрації», включаючи положення, що регулюють поведінку лобістів. На перший погляд може здатися, що стаття 298 надає ЄС тільки законодавчу компетенцію, стосовно внутрішніх справ європейської адміністрації. У той час як регулювання діяльності європейської адміністрації і фізичних осіб, що входять в неї, було, ймовірно, основною метою написання статті 298, її широке тлумачення дозволяє використовувати дану статтю також для регулювання лобювання. Текст статті встановлює, що метою діяльності установ ЄС є підтримка відкритої, ефективної та незалежної адміністрації і передбачає, що Європарламент і Рада ЄС повинні використовувати звичайну законодавчу

процедуру, приймаючи правила для досягнення цієї мети. Іншими словами, стаття 298 дозволяє європейським законодавцям приймати будь-які положення, що сприяють досягненню зазначеної мети. Є тільки одне обмеження: правила повинні «відповідати Положенню про персонал і Умовам працевлаштування, прийнятим на підставі статті 336». Це не означає, як можна припустити, що відповідно до статті 298 прийматися можуть тільки правила, що стосуються персоналу і умов виконуваної ними роботи. Таке тлумачення статті буде щонайменше необґрунтованим. Тому, якщо регулювання лобіювання та покладання на лобістів обов'язку реєструватися сприяють досягненню мети статті 298, що безсумнівно є таким, дана стаття дозволяє Європарламенту і Раді ЄС використовувати звичайну законодавчу процедуру для регулювання лобістської активності і зобов'язання лобістам обов'язку проходити процедуру реєстрації перед здійсненням своєї професійної діяльності.

На підставі листа віце-президента Віланда, в якому він стверджує, що «стаття 298 (2) Договору про функціонування ЄС відноситься тільки до адміністрації ЄС, тому вона не буде охоплювати членів установ або законодавчу діяльність Союзу», можна припустити (цієї думки, схоже, дотримуються юридичні служби Європарламенту і Єврокомісії), що стаття 298 може бути використана для регулювання лобіювання, але, тим не менш, вона не є належною правовою базою і тому її можна використовувати тільки для регулювання діяльності лобістів, які взаємодіють з членами адміністрації ЄС. Оскільки лобісти в більшості своїй орієнтовані на членів Єврокомісії, Ради ЄС та Європарламенту, які, як стверджується, не можуть відповідно до статті 298 розглядатися як члени європейської адміністрації, таке тлумачення, зрозуміло, зробить статтю 298 нездатною виступити фундаментом законодавства, до формування якого прагне Європарламент. Як було показано вище, стаття 298 надає ЄС право приймати будь-які положення, що сприяють досягненню мети статті 298. Чи можна стверджувати, що регулювання лобістської діяльності, орієнтованої на законодавчі органи ЄС не підтримує відкрити, ефективну і

незалежну європейську адміністрацію? Такий висновок не звертає уваги на очевидний вплив, який законодавці, які взаємодіють з лобістами, можуть і, безсумнівно, надають на адміністративний персонал Європарламенту, Єврокомісії та Ради ЄС. Тільки вважаючи, що члени цих органів не мають ніякого впливу на те, як адміністративний персонал виконує свою роботу, можна стверджувати, що лобістська діяльність, спрямована на євродепутатів, комісарів і членів Ради ЄС не загрожує меті статті 298. Відповідно до цієї теорії парламентарії, комісари і члени Ради ЄС діють як свого роду канали передачі впливу від лобіста до адміністративного працівника. Звідси твердження про те, що стаття 298 забезпечує міцну основу для заснованого на законодавстві регулювання лобіювання та створення обов'язкового реєстру. Таке законодавство може бути прийнято в рамках звичайної законодавчої процедури. Однак було б бажано привести у відповідність статтю 352 або внести відповідну поправку в європейські договори.

Для вирішення даної проблеми також може бути використана «доктрина повноважень, що маються на увазі». Хоча ця доктрина має ряд формулювань, згідно з версією, яка була підтримана Європейським судом, повноваження, яке не було надано ЄС *ad hoc* з необхідністю впливає з тексту договорів, коли таке повноваження необхідно, щоб реалізувати надану установам ЄС компетенцію [56]. В рамках цього дослідження спеціально наданим є повноваження, закріплене в статті 298 (прийняття правил з метою забезпечення відкритості, ефективності та незалежності європейської адміністрації). Мається на увазі повноваженням, необхідним для того, щоб зробити такі правила діючими, є повноваження з регулювання лобістської діяльності, спрямованої на членів Європарламенту, комісарів і членів Ради ЄС. Наприклад, обов'язковий реєстр лобістів, які прагнуть впливати на членів європейської адміністрації сприяв би «відкритості» того, як адміністрація здійснює свою діяльність. Проте, така відкритість буде в значній мірі ілюзорною, якщо не буде створено обов'язкового реєстру лобістів, які прагнуть впливати на членів трьох

законодавчих органів ЄС. Згідно вищевказаної теорії каналу передачі впливу, якщо ми не знаємо, хто впливає на членів Європарламенту, ми також не знаємо, хто впливає на адміністративних співробітників, що працюють в установах ЄС. Незареєстровані лобісти не могли б впливати на євродепутатів, комісарів і членів Ради ЄС, які, звісно ж, передають вплив адміністративним працівникам, тим самим ставлячи під загрозу відкритість і незалежність європейської адміністрації. Тільки перекриття обох каналів впливу (лобістам, які безпосередньо впливають на адміністрацію, і лобістам, що впливають на акторів, які неминуче будуть впливати на адміністрацію) може бути оцінено позитивно. Оскільки це буде використанням повноваження, передбаченого статтею 298, яка прямо передбачає використання звичайної законодавчої процедури для прийняття правил у відповідність з повноваженнями, які маються на увазі, буде використана звичайна законодавча процедура. Якщо європейський законодавець готовий покластися на широке тлумачення доктрини повноважень, які маються на увазі, опора на теорію каналу передачі впливу навіть не буде потрібна.

Одне таке широке тлумачення, яке з тих пір стало безперечним принципом звичайного міжнародного права, було висловлено в рішенні Міжнародного суду справедливості у справі про відшкодування заподіяної шкоди [20]. В даному випадку, суд прийшов до висновку, що ООН має повноваження висувати вимоги від імені своїх працівників, не дивлячись на те, що таке повноваження відсутнє в тексті Статуту ООН, оскільки «відповідно до міжнародного права Організація повинна вважатися володіючою повноваженнями, які, хоча і не передбачені Статутом, покладаються на неї логічно як важливі для виконання її обов'язків». Суд постановив, що це правило звичаєвого міжнародного права можна застосувати до будь-яких міжнародних організацій. Отже, це правило може бути застосовано і до ЄС. Міркування, що лежать в основі цього правила, пов'язані з тим, що міжнародні організації отримують свої повноваження і обов'язки від держав-членів. Якщо

держави-члени поклали на організацію певний обов'язок, мається на увазі, що вони погоджуються з тим, що організація може дозволити собі вживати заходи, необхідні для успішного виконання цього обов'язку. Також, як ООН необхідно мати можливість висувати вимоги від імені своїх співробітників, щоб у них був захист, необхідний їм для виконання своїх завдань з безкомпромісною відданістю ООН, ЄС повинен мати можливість створення реального обов'язкового, заснованого на законодавстві реєстру представників інтересів, що, крім іншого, сприяло б лояльності парламентаріїв, комісарів і членів Ради ЄС до своїх виборців і європейських громадян.

Названий принцип міжнародного права може здатися недоречним в контексті ЄС, оскільки в європейському праві міститься аналогічний принцип у вигляді статті 352 Договору про функціонування ЄС, в якій мова йде про наступне: «Якщо дії Союзу будуть визнані необхідними в рамках реалізації політики, визначеної договорами, а договори не передбачають відповідних повноважень, Рада Європейського союзу одногосно за пропозицією Європейської комісії і після отримання згоди Європейського парламенту, може вжити відповідних заходів» [63]. Це, однак, не так. В першу чергу, слід визнати, що використання постанови суду про доктрину повноважень, які маються на увазі краще, ніж використання статті 352, оскільки законодавство, прийняте відповідно до останньої, буде прийнято в рамках звичайної законодавчої процедури (в формі угоди). Згідно з Лісабонською угодою звичайна законодавча процедура – це процедура, яка проводиться за замовчуванням, яка має місце, коли не передбачено інше. Стаття 352 не передбачає проведення спеціальної законодавчої процедури, і, як зазначав Європарламент, в даний час не є реальним варіантом для регулювання лобіювання. Крім того, не можна стверджувати, що стаття 352 виключає принцип міжнародного права, описаний в постанові суду про відшкодування заподіяної шкоди, оскільки вони займають різний «законодавчий простір». Положення статті 352 відноситься до дій, необхідних для «досягнення однієї з цілей, встановлених договорами», а

принцип міжнародного права належить до повноважень, які «необхідні для виконання обов'язків міжнародної організації». Принцип міжнародного права, отже, не залежить від конкретної мети, встановленої договорами, але замість цього робить акцент на здатності організації виконувати свою роботу. Хоча стверджується, що ЄС є в своєму роді організацією, яка не є ні державою, ні міжнародною організацією, факт залишається фактом, що він отримує свої повноваження від держав-членів. Поки це твердження залишається вірним, постанова суду про відшкодування заподіяної шкоди може застосовуватися.

Другим варіантом використання повноважень, які маються на увазі є «доктрина природи речей (*natur der sache*)», яка, якщо застосувати її в ЄС, дозволить йому регулювати сфери, які не можуть регулюватися державами-членами через характер проблем. Опора на «природу проблеми» як основу для додаткових повноважень підходить в даному випадку тому, що держави-члени не в змозі регулювати питання, що знаходяться у винятковому віданні ЄС, такі, наприклад, як доступ сторонніх осіб в приміщення установ ЄС і поведінку співробітників цих установ. Хоча Європейський суд ще не прийняв і не відхилив цю основу для повноважень, *natur der sache* використовується в німецькій конституційно-правовій доктрині в частині регулювання доступу лобістів в федеральний уряд Німеччини. Однак, за вказаними вище причинами, законодавство, засноване на даній доктрині, буде прийнято в рамках звичайної законодавчої процедури.

У ЄС існує, таким чином, щонайменше, два способи (на підставі статті 298 Договору про функціонування ЄС, доктрини повноважень, які маються на увазі або їх поєднанні) прийняти законодавство, яке регулює лобіювання і створює обов'язковий реєстр представників інтересів на рівні ЄС. На думку Європарламенту, заснований на законодавстві режим регулювання поведінки лобістів дозволить більш ефективно і комплексно регулювати лобістську діяльність, ніж це робить існуюча система. Для того, щоб лобі реєстр і інші правила, що стосуються лобіювання, дійсно дотримувалися, на лобістів повинні

бути покладені юридичні обов'язки. Міжвідомчі угоди, регламенти та інші «незаконодавчі» способи регулювання можуть, якщо вони добре продумані, створити стимули, які будуть настільки переконливі, що змусять лобістів з практичних міркувань пройти процедуру реєстрації, щоб забезпечити успішність своєї кар'єри. Тільки через законодавчі способи до лобістських організацій і їх представників можуть застосовуватися реальні санкції, такі як штраф або тюремне ув'язнення. Європейський суд визнав, що в питанні про використання доктрини повноважень, які маються на увазі, ЄС має право приймати кримінальні санкції в сфері його компетенції [47, ст. 19]. Такі санкції, однак, повинні бути прийняті у формі законодавства, а не внутрішніх правил, які можуть застосовуватися тільки у відношенні установ ЄС і їх співробітників.

Таким чином, на сьогоднішній день в розпорядженні у європейського законодавця є ряд потенційних правових основ для законодавчого регулювання лобіювання. Звідси випливає висновок про те, що зволікання в ухваленні відповідних правил і норм обумовлено не тільки і не стільки проблемами юридичного характеру, скільки протидією тих, хто не зацікавлений в реальній прозорості процесу прийняття державно-владних рішень установами ЄС.

Слід зазначити, що в основу свого існування Європейське співтовариство ставить право людини, проте не забуваючи, що права однієї людини закінчуються там, де починаються права іншої людини, для чого і розробляє ряд правових, формальних і справедливих правил дії лобістів. Формалізація механізмів взаємодії владних інститутів з групами інтересів є важливим показником зрілості і рівня розвитку громадянського суспільства. Цілком ймовірно, що в перспективі цивілізований лобізм має всі шанси витіснити корупцію як явище в суспільстві сучасної держави.

3.3. Специфіка функціонування лобізму в контексті механізмів діяльності органів державної влади України

Цивілізований лобізм в органах державної влади України проходить стадію становлення. Переважно він має тіньовий, не контрольований державою і суспільством характер та тісно пов'язаний із корупцією. Небезпека такої ситуації полягає в тому, що слідом за формуванням негативного образу лобістів часто слідує заходи деструктивного характеру, спрямовані на порушення механізмів представництва інтересів у владних структурах. Разом із тим лобізм у цивілізованих проявах є об'єктивним процесом, що має урівноважувати вплив груп інтересів на органи державної влади. Тому постає потреба запровадження його дієвих легальних форм, що мають стати органічною складовою частиною механізмів державного управління в Україні. При цьому, з теоретичного погляду, важливо принципово змінити досить однобічне трактування лобізму як феномена одновекторного впливу на органи влади приватних осіб і громадських організацій, фахову діяльність службовців та спеціальних консультантів, найнятих компаніями, спрямовану на прийняття рішень органами влади [39, с. 361]. Натомість, з управлінських позицій, вітчизняний лобізм має стати механізмом двосторонніх взаємовідносин влади і суспільства на засадах належного урядування.

У вітчизняній науці фундаментальні напрацювання щодо лобізму представлено в дослідженнях В. Бебика, Т. Богині, Д. Богуша, М. Газізова, Ю. Ганжурова, Н. Гнатенка, Н. Гричини, Л. Губерського, Т. Гуровської, О. Дягілева, В. Королька, В. Корнієнка, Д. Лавренова, Є. Макаренко, Л. Малишенка, Р. Маркевич, М. Михальченка, М. Недюхи, В. Нестеровича, М. Ожевана, А. Піонтковської, С. Телешуна, Є. Тихомирової, С. Чумака, О. Шевченка та ін. Аналіз їх праць показує, що вони базуються або на соціологічному, або на правовому аналізі відповідної проблематики. Отже, нині відсутні комплексні теоретичні дослідження феномена лобізму в контексті

механізмів функціонування органів державної влади та процедур прийняття державноуправлінських рішень в Україні.

Українська система державного управління на сучасному етапі свого розвитку характеризується відсутністю формалізованого інституту лобізму. Проте існування такого явища в Україні не можна заперечувати. Про його наявність та масштабність свідчать масові статті в засобах масової інформації, публічні заяви державних та політичних діячів. Як свідчить досвід багатьох країн, неформальний стан лобізму є певним етапом його розвитку та інституціалізації цього державно-управлінського явища [4, с. 547]. Лобізм постає механізмом зворотного впливу громадян на конкуруючі еліти, одним з основних елементів впливу громадянського суспільства на структури, які приймають важливі рішення державного рівня [14, с. 308]. Тому держава, що працює в інтересах суспільства, об'єктивно зацікавлена в існуванні лобізму, оскільки державний апарат сам по собі не спроможний належним чином агрегувати різновекторні інтереси різних суспільних верств, прошарків, груп [12, с. 782]. Згідно з висновком В. Нестеровича, лобістська діяльність в Україні нині існує як суспільне явище, що характеризується суттєвою специфікою. Вона продовжує розгортатися у правовому полі, що не має чіткої структури, та в основному навколо питань, пов'язаних із розподілом і перерозподілом власності й сфер впливу [32, с. 14]. В умовах пострадянського державного апарату лобістська діяльність має прихований характер та спрямована на захист егоїстичних інтересів невеликого кола олігархічних груп, ефективність яких у процесі лобіювання визначається як їх політичною вагою, так і неопублічними зв'язками та здатністю «вирішувати питання» [3, с. 205]. У нашій державі значну роль відіграють не формальні, а часто просто тіньові зв'язки. Групи великої та середньої економічної ланки, які сформувалися в перехідні часи становлення незалежної української держави, не тільки зберегли свою цілісність, але й велика частина з них багаторазово підсилилася за допомогою: по-перше, вибудовування більш твердих управлінських відносин всередині

своїх структур, по-друге, різкого розвитку фінансової сфери та появи нових товарів, насамперед грошей і нерухомості, що успішно перерозподілялися між галузевими угрупованнями, по-третє, переходу на новий, вільний режим роботи [15, с. 355].

Значна кількість українських посадовців мають зв'язки з тими чи іншими економічними групами впливу. Вітчизняні підприємці вважають пріоритетним напрямом своєї діяльності у сфері відносин із державою підготовку власних законопроектів чи прощтовхування вигідних для них вже існуючих законопроектів і ведуть боротьбу за їхнє прийняття, домагаючись тим самим одержання правових переваг. Правові переваги – це не тільки додаткові (особливі) права, але й звільнення від деяких установлених законом обов'язків, що містяться в нормативних актах, прийнятих компетентними органами у встановленому законом порядку. Найбільш далекоглядних бізнесменів шукати захисту в стінах парламенту весь час змушували високі податки, непередбаченість і примхливість кадрових переміщень у вищих ешелонах влади, корумпованість тощо. Якщо відстежити представництво бізнесу в органах влади, то схематично це виглядатиме так:

- 1) людина з органів влади переходить у бізнес-структури;
- 2) із бізнес-структур переходить в органи влади;
- 3) людина чи група осіб, обіймаючи відповідальні посади в уряді чи підприємницьких структурах, перебуває в одному об'єднанні;
- 4) фінансування політичних партій та ЗМІ;
- 5) фінансування аналітичних центрів і PR-структур.

Деякі експерти вважають, що в Україні ніколи не було межі між лобізмом та корупцією. Зокрема, на думку П. Петренка, «в Україні не може бути лобізму, бо в нашій країні лобізм на нинішньому історичному етапі – це корупція і прощтовхування інтересів фінансових груп. Для того, щоб в країні був цивілізований лобізм, як у державах, де демократія існує вже двісті років та має свою історію, до цього треба дорости. Наприклад, у тих самих США є

нормативні акти, закони, які передбачають порядок лобістської діяльності, тож вона знаходиться в легальному полі. Натомість в Україні, мушу констатувати, немає цивілізованого лобізму».

З цим корелюється позиція В. Шабуніна, який вважає, що «більшість політиків в Україні є власниками великого бізнесу, який вони ховають за офшорними структурами. Тому вони відстоюють інтереси власного бізнесу, а не галузі» [7].

Загалом науковці виділяють такі основні особливості вітчизняного лобізму в контексті механізмів діяльності органів державної влади України:

- існування у форматі так званого «квазілобізму», що має негативне сприйняття у громадській думці та визначається слабким професіоналізмом, переважанням нецивілізованих форм, використанням незаконних методів тиску на органи влади, політичною й соціальною безвідповідальністю та ін.; – відверта політизація шляхом прямого просування представників бізнесових структур у парламент, причинами якої є висока залежність економічних позицій від політичного захисту, високі податки, непередбачуваність і примхливість кадрових переміщень у вищих колах влади, корумпованість державного апарату, економічні та політичні переслідування підприємців тощо;
- законодавча неврегульованість та загалом нерозуміння сутності лобізму як політичною елітою, так і суспільством загалом;
- функціонування як вагової складової частини процесу прийняття рішень органів влади та концентрація зусиль на органах виконавчої влади регіонального рівня;
- вузькогруповий характер, зміст якого полягає у відображенні у правових актах органів влади інтересів виключно обмеженого кола осіб, передусім суб'єктів господарювання, тобто переважання корпоративістської моделі представництва інтересів суб'єктами лобізму у процесах вироблення та реалізації державної політики;
- надзвичайна латентність, тобто на поверхні лише правовий акт, який

приймається, та суб'єкт його прийняття, тоді як непомітними залишаються замовник лобістських послуг, інші учасники цього ланцюга, матеріальна винагорода за кінцевий результат та ін.;

– тісний зв'язок із корупцією, що системно супроводжує представництво індивідуальних та групових інтересів на правотворчому рівні.

У суб'єктному відношенні лобізм в Україні вважають неструктурованим, оскільки немає структур, аналогічних західним, для яких лобістська діяльність є офіційно проголошеною метою [16, с. 16]. Р. Мацкевич виділяє дві групи вітчизняних суб'єктів лобізму: суб'єкти, які реалізують колективні інтереси (політичні, громадські, підприємницькі організації); індивідуальні суб'єкти (посадові особи державних установ, підприємці, громадяни), які реалізують приватні інтереси [31, с. 11]. При цьому в українській практиці, на відміну від зарубіжної базової триланкової моделі лобізму (група тиску – професійні лобісти – центри прийняття рішень), діє переважно дволанкова модель, тобто лобіст і парламентарій (посадовець виконавчої влади) нерідко поєднані в одній особі [17, с. 11; 23, с. 210]. Крім того, в Україні поширене явище «обертаючих дверей», коли посадові особи виконавчої влади ідуть у відставку, очолюють бізнес-структури, займаються лобізмом, а потім знову повертаються у владні структури [15, с. 356].

Ю. Ганжуров зазначає, що в Україні сформувався пострадянський формат суб'єктів лобістської діяльності за галузевою ознакою: аграрники, промисловці, банкіри з відповідною фаховою деталізацією [12, с. 57]. М. Баришевська і О. Гросфельд виділяють серед суб'єктів вітчизняного лобізму кланові угруповання, політичні «холдинги», олігархічні об'єднання або, за сучасною термінологією, бізнес-політичні групи. Вони діють дуже згуртовано, володіють значними фінансовими ресурсами, ангажованими партіями і ЗМІ, а також широкими особистими зв'язками у владних установах. Тому державним посадовцям набагато складніше протистояти впливу таких груп, ніж лобізму з боку окремих підприємців або навіть груп тиску. Проте бізнес-політичні групи

діють також шляхом безпосередньої участі в процесі прийняття рішень, тіньових персональних домовленостей із представниками органів влади [2, с. 128; 11, с. 9–10].

Досить специфічною рисою лобістської діяльності в Україні виступає структурування лобістських груп не лише за галузевою, а й за географічною ознакою (так званий «регіональний лобізм») [3, с. 206]. Такі значні регіональні центри тиску в Україні, як Львів на заході, Дніпро, Харків у Східній Україні, а також Київ, впливають на прийняття в сучасній Україні державно-управлінських рішень. При цьому тлумачення сучасної державної політики в Україні істотно відрізняється в регіонах, якщо не сказати, що є протилежним.

Одним важливими суб'єктами лобіювання на регіональному рівні можуть бути регіональні партії чи осередки загальнонаціональних партій. Непоодинокими є випадки, коли офіси партій розміщуються на підприємствах, власниками яких є партійні лідери або місцеві донори партій. Через політичні партії, діяльність яких фінансують бізнес-структури, вони лобіюють свої інтереси [10, с. 28–29]. Актуальним нині є питання лобіювання своїх інтересів новими об'єднаними територіальними громадами, які в процесі децентралізації шукають нові механізми просування і захисту своїх інтересів.

Проте, на думку В. Нестеровича, у вітчизняній практиці вже є проблиски вираження інтересів бізнесу через громадські організації. Серед провідних таких організацій науковець виділяє такі:

- Український Союз промисловців і підприємців – найпотужніше громадське об'єднання вітчизняного бізнесу, до складу якого входять понад 38 тис. представників усіх галузей та форм власності народного господарства з усіх областей країни, а підприємства зі складу цього об'єднання виробляють понад 80% ВВП України;

- Координаційно-експертний центр об'єднань підприємців України – постійно діюча коаліція об'єднань підприємців, що включає 45 громадських організацій бізнесу та співпрацює з Верховною Радою України, зокрема, через

створений при цьому центрі Інститут конкурентного суспільства, що займається виконанням комплексної законодавчої експертизи законопроектів;

– Європейська Бізнес Асоціація – провідну організацією міжнародного бізнесу в Україні, що об'єднує більше 900 європейських, українських, міжнародних компаній та бере участь у низці робочих груп при органах державної влади.

В Україні також починають утворюватися й фірми, які за змістом своїх послуг можна назвати лобістськими. Офіційно їхніми статутними завданнями є надання послуг зі зв'язків з органами державної влади та встановлення з ними партнерських відносин. Такі установи здебільшого створюються за ініціативи чи сприяння іноземних лобістських фірм та фірм, що спеціалізуються на зв'язках з органами державної влади. Серед таких фірм дослідник виокремлює Kyiv Global – компанію, засновану у м. Києві за сприяння вашингтонської фірми Global USA, Inc., що спеціалізується на бізнесконсалтингу, зв'язках з органами державної влади та надає низку лобістських послуг. Об'єктами лобізму в Україні на рівні держави виступають органи законодавчої та виконавчої гілок влади [31, с. 10]. Зокрема, парламентський лобізм не завжди відбувається публічно і колегіально, тому виділяють «тіньовий» і «відкритий» парламентський лобізм [2, с. 129]. Вплив на законодавців здійснюється через різних експертів і спеціалістів, які працюють як в апараті Верховної Ради України (в тому числі в комітетах і комісіях), так і безпосередньо з депутатами [16, с. 11]. На думку фахівців, найсприятливішою зоною для лобізму є профільні комітети Верховної Ради України. Саме в них готуються та оцінюються законопроекти, а під час їх представлення та обговорення на пленарному засіданні думка профільного комітету часто є визначальною [2, с. 58]. Разом із тим специфікою української практики лобізму є переважання дій через Кабінет Міністрів України та допоміжні органи Президента України через складність механізмів просування законопроектів через Верховну Раду України та ефективність «внутрішнього» лобізму в уряді.

Як зазначає В. Нестерович, високорентабельність лобізму в уряді, центральних органах виконавчої влади чи структурах Президента України визначається такими обставинами:

- нормативно-правовий акт уряду чи той, що підготовлений у структурах Президента України, мають набагато простішу процедуру прийняття та введення в дію порівняно із законами;

- такий шлях дає змогу уникнути публічності, що є неодмінною рисою парламентських засідань;

- вартість підзаконного нормативно-правового акта для замовника лобістських послуг є значно нижчою, ніж витрати на просування закону;

- багато важливих питань в Україні є законодавчо неврегульованими;

- Президент України та Кабінет Міністрів України є суб'єктами права законодавчої ініціативи, крім того, за ними Регламент Верховної Ради України визначив повноваження внесення до парламенту законопроектів про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України, а за Кабінетом Міністрів України закріпив виключне право на внесення проекту закону про Державний бюджет України, що найбільше привертає увагу лобістів.

Особливо привабливим об'єктом лобізму виступають допоміжні органи Президента України, що зумовлене положеннями ст.ст. 93, 106 Конституції України:

- законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово;

- Президент України має повноваження зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності;

- Президент України може скористатися правом вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України).

М. Баришевська виділяє таку особливу форму лобізму в Україні, як багатовекторний лобізм, що здійснюється з використанням усього спектру виділених вище методів шляхом впливу на різно манітні об'єкти лобізму, зокрема, на комітети, окремих депутатів Верховної Ради України, міністрів, посадових осіб Офісу Президента України та ін. Застосовують багатовекторний лобізм, як правило, надпотужні компанії або групи компаній [2, с. 128].

У контексті обговорення форм лобізму необхідно також підкреслити важливу роль засобів масової інформації, через які олігархічні групи намагаються здійснювати систематичний вплив на законодавчу діяльність та прийняття адміністративних рішень виконавчими органами влади [10, с. 30]. Цю роль виділяють, наприклад, П. Кислий та Ч. Вайз, які представляють процес лобіювання в Україні як спробу організацій, окремих громадян вплинути на прийняття чи відхилення закону в парламенті, спираючись на підтримку депутатів, політичних партій, установ та громадськості через засоби масової інформації.

Арсенал методів, які застосовують вітчизняні лобісти, є досить різноманітним. До поширених легальних методів, що використовуються в Україні, дослідники включають:

- прямий (індивідуальний) лобізм, що ґрунтується на особистих зв'язках із представниками державних структур, переважно органів виконавчої влади;
- участь у засіданнях комітетів і комісій Верховної Ради України, роботі дорадчих структур та експертних груп із підготовки проектів документів президента, парламенту, уряду;
- організацію комунікативних заходів (з'їздів, конгресів, нарад підприємців тощо) із запрошенням представників органів влади;
- участь у громадських слуханнях законопроектів або публічних обговореннях проектів рішень органів виконавчої влади; – вплив через організацію кампаній у ЗМІ, масових акцій із надсилення листів, звернень тощо від громадян до владних структур;

- доповіді, послання від підприємців до органів влади, колективні зустрічі з вищими керівниками держави;
- надання результатів соціологічних, наукових досліджень або спеціалізованої інформації у владні структури.

Висновки до розділу 3

Лобізм вперше був нормативно врегульований в США, де лобістська діяльність з 1946 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 чотири групи. Для першої групи держав характерне існування законодавчого регулювання лобізму.

У другій групі країн існують закони, що регулюють лише певні аспекти лобістської діяльності. В деяких країнах, 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.

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 та ряді інших держав).

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

У суб'єктному плані лобізм в Україні вважають неструктурованим, що існує в пострадянському форматі за галузевою та регіональними ознаками. До поширених легальних методів лобізму, що використовуються в Україні,

включають прямий (індивідуальний) лобізм, участь у засіданнях парламентських комітетів і комісій, роботі дорадчих структур привладних структурах, участь у громадських слуханнях, вплив через організацію кампаній у ЗМІ, масових акцій, доповіді, послання від підприємців до органів влади, колективні зустрічі з вищими керівниками держави..

ВИСНОВКИ

Тема нашого дослідження «Лобізм і корупція в державному управлінні: заходи по антикорупційному регулюванню». Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаної літератури та джерел. Особливістю роботи є видимий чіткий предмет дослідження. Але в роботі була здійснена спроба охопити дотичні ситуації, які стосуються як лобізму взагалі, так і американського, європейського лобізму, а також українських лобістських реалій.

У сучасному демократичному суспільстві є безліч різних добровільних об'єднань громадян - груп інтересів, які прагнуть донести свої вимоги і побажання до правлячих структур. Деякі з них для цього використовують економічні важелі, інші ж діють менш помітно - безпосередньо в коридорах влади. Найпоширенішою формою впливу таких організованих груп інтересів на органи влади є лобіювання.

Лобіювання відіграє надзвичайно важливу роль в процесі прийняття політико-управлінських рішень. Якщо раніше ця форма політичного впливу була не надто сильно поширена на просторах СНД, то сьогодні ми спостерігаємо посилення лобістського тиску на політику. Практика лобізму набирає обертів.

У зв'язку з тим, що влада не в змозі задовольнити одночасно і в повному обсязі всі інтереси відразу, виникає проблема черговості, пріоритету здійснення тих чи інших інтересів. Звідси закономірно прагнення різних груп і прошарків суспільства впливати на політику держави з метою переорієнтації її на свою користь, стимулювати його, приймати вигідні для себе управлінські рішення. Це, в свою чергу, створює родючий ґрунт для виникнення корупції в сфері державного управління, так як для досягнення поставлених цілей групи інтересів не обмежують себе в інструментах тиску на "потрібних людей".

Отримані в процесі дослідження результати дозволяють зробити такі висновки:

1. Поняття лобізму має широке і вузьке значення. Крім того, розрізняють лобізм як суспільно-політичне явище, змістом якого є відстоювання інтересів, важливих для певної соціальної групи, і лобіювання – конкретні зусилля (методи, технології) впливу на органи влади з відповідною метою.

Лобізм є сукупністю норм, що регулюють законну діяльність громадян, котра має на меті захист власних інтересів. Існує і інше бачення визначення лобізму у групи вчених філософського напрямлення та вчених школи парламентаризму, як соціального та комунікативного явища, що складається між громадськістю та органами публічної влади, при цьому переважає і політичний аспект.

Проаналізувавши трактування поняття "лобізм", можна зробити висновок, що це діяльність фізичних чи юридичних осіб та їх об'єднань, спрямована на представників органів публічної влади та пов'язаних з ними осіб, задля вчинення впливу для скоєння певних дій або бездіяльності в нормотворчому процесі. При цьому лобістська діяльність охоплює не лише власне направлену комунікацію, але й підготування, планування, координацію, проведення досліджень або будь-яку іншу допоміжну роботу для формування підґрунтя для прийняття об'єктом лобіювання певного рішення.

2. Лобізм являє собою складний суспільно-політичний феномен, який потребує як ґрунтового дослідження в рамках цілого комплексу наук, так і належного нормативного врегулювання. За останні два десятиліття було здійснено чимало спроб розробки та прийняття закону, що мав би легалізувати лобістську діяльність та врегулювати її механізм. Однак, наразі жоден законопроект так і не набув чинності. Існує ряд нормативно-правових актів, які регулюють ті чи інші процеси, які можна вважати елементами лобізму. Однак, низька ефективність такого регулювання, наявність суспільного запиту на дієве

представництво інтересів, потреби вітчизняних товаровиробників – все це обумовлює нагальну потребу розробки та прийняття закону, який врегулює лобістську діяльність.

Окремим фактором, що загострює потребу в такому законі є вкрай високий рівень корупції, що загострює кризові явища в економіці, підриває довіру населення до влади, держави, демократії в цілому.

Західні країни значно попереду нас в питаннях, які пов'язані з лобіюванням. Україна переживає скрутні часи, постійні кризи в політичному і економічному житті дають про себе знати. Внаслідок того, що громадянське суспільство в нашій державі перебуває в процесі формування, економічна ситуація поліпшується в останній час лише декларативно, а політична еліта ніяк не виробить чіткі тактичні та стратегічні кроки як у внутрішній, так і в зовнішній політиці.

3. Одним із найскладніших викликів, що стоять перед Україною на шляху економічної, політичної та культурної інтеграції у європейську спільноту, є запобігання та мінімізація корупції в державі.

Можна виділити характерні ознаки корупції як об'єкта публічно-правової протидії серед яких: 1) вона можлива лише у сфері діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування; 2) її суб'єктом може бути лише особа, наділена владою чи посадовими повноваженнями; 3) корупційні відносини виникають внаслідок зловживання особою, наділеною владою чи посадовими повноваженнями, своїми повноваженнями; 4) корупцію складають лише діяння, вчинені особою, наділеною владою чи посадовими повноваженнями, з метою задоволення корисливих інтересів власних або інших осіб.

4. Групи впливу – це «організації самого різного типу, члени яких, не претендуючи на вищу політичну владу в системі управління, намагаються впливати на неї для забезпечення своїх специфічних інтересів».

Групи тиску не ставлять за мету отримання влади в свої руки, їх мета –

впливати на органи державного управління. При цьому вони не мають на меті отримання влади, тому не завжди достатньо легко, а часом навіть складно, простежити, хто насправді стоїть за видними політиками і чиновниками, кому може бути вигідне ухвалення або скасування того чи іншого законопроекту

У своїй діяльності лобісти використовують інформаційні заходи, налагодження контактів з політичними діячами і чиновниками для подальшого впливу на їхні рішення, організацію кампаній по залученню виборців до участі в голосуванні, фінансування передвиборних кампаній, діяльність політичних партій та багато іншого.

Умовно методи лобіської діяльності можна поділити на дві групи:

- сильні підкуп, погрози, шантаж, обман, торги при прийнятті великих рішень (бюджету, договору про згоду, довіри уряду);
- м'які: артикуляція, встановлення взаємин, звернення (лист депутатів у Уряд), організація опитувань громадської думки ЗМІ або «паблік рилейшнз» . При цьому методи першої групи він відносить до відкритого тиску, а методи другої групи називає «драпіруванням», окультуренням.

Крім традиційного інструментарію при лобіюванні використовуються і різні витончені методи, наприклад, створення громадської думки, рейтинги тощо. Створення громадської думки - ефективний інструмент лобіювання на користь будь-якої особи, програми чи дії.

5. Лобізм та корупція — неодмінні супутники існування будь-якої держави. Лобізм — цивілізована легальна форма впливу зацікавлених осіб на владні органи. Він, на відміну від корупції, не передбачає збагачення тих осіб, які здійснюють цей вплив. Корупція виражається в тому, що посадові особи намагаються отримати особисту неправомірну вигоду зі своїх посадових можливостей. Це негативне суспільне явище, що перешкоджає економічному, суспільному та політичному розвитку держави, завдає їй матеріальних збитків, підриває легітимність влади.

Аналізуючи практику лобіювання, можна привести ряд аргументів, які

перешкоджають просочуванню корупційних елементів у взаємини політиків і лобістів. До них можна віднести:

- посилення контролю за витрачанням фінансових коштів. Коли говорять про фінансові виплати державним чиновникам, часто наводять приклад комерційних структур, що мають необхідні зв'язки і фінансові можливості. Однак якщо ввести жорстку систему фінансового контролю, то це зробить процедуру виведення значних фінансових коштів, які можуть бути витрачені на підкуп політичних діячів, дуже скрутній;

- багатогранність в прийнятті політичних рішень. У розробці закону, що стосується інтересів певної галузі, беруть участь безліч відомств, структурних підрозділів Уряду, Парламенту, кожне з яких має свої мотивації і інтереси. Залучення великої кількості суб'єктів управління, з одного боку, перешкоджає можливості підкупу (всіх корумпувати неможливо), з іншого боку;

- посилення антикорупційної діяльності світової спільноти. Останнім часом протидію корупції стало важливою міжнародною завданням. Прийнято міжнародні угоди, документи ООН, Ради Європи та Євросоюзу, Організації економічного співробітництва і розвитку та інших міжнародних організацій, які надають значущий вплив на зміну місцевих законодавств, що, в свою чергу, призводить до неприйняття корупції в суспільно-політичному середовищі, а також до вдосконалення системи контролю та прозорості;

- природне зростання добробуту чиновників. Підвищення офіційного рівня доходів держслужбовців, грамотна система мотивацій може позитивно вплинути на запобігання корупції та зниження її рівня в державному апараті.

Абсолютно безперечною, на наш погляд, є необхідність законодавчого регулювання лобізму. На сьогоднішній день існують дві моделі правового регулювання лобізму в цілях боротьби з корупцією:

англосаксонська модель (США, Канада та ін.) Передбачає обов'язкову державну реєстрацію лобістських організацій і визначення допустимих рамок діяльності груп інтересів;

континентальна модель (Німеччина, Італія та ін.) Має на увазі, що групи інтересів можуть впливати на державні органи влади за допомогою офіційної участі в роботі спеціально створених при цих органах влади дорадчих структур.

6. Натепер найбільші здобутки у сфері правового регулювання лобізму по праву належать Сполученим Штатам Америки, що підтверджується й великою кількістю лобістів, що офіційно працюють в даній країні. Навіть більше, здійснення лобістської діяльності у США характеризується високим рівнем оподаткування та необхідністю доведення легальності коштів, що витрачаються на лобістську діяльність. Діяльність лобістів підлягає офіційній реєстрації, за нею здійснюється постійний громадський та державний контроль щодо витрачання коштів, законності методів діяльності, прозорості інформації тощо. У США передбачена цивільна відповідальність за порушення чинного законодавства щодо лобістської діяльності та запроваджено систему штрафів. Максимальний розмір штрафів може сягати понад 200 000 доларів США.

В Україні влада не має жодного з реальних важелів регулювання відповідних процесів, що значно погіршує ситуацію в контексті прозорості та відкритості формування політичного порядку денного, підриває рівень довіри до влади та створює передумови для зростання рівня корупції.

7. ЄС використовує модель політичної мережі, яка визначає практику усталених союзних відносин, запорукою яких є допомога бізнес-співтовариств процесу поглиблення економічної інтеграції, створення й ефективного функціонування єдиного ринку в Європі. Легалізація лобістської діяльності є неодмінною вимогою організації влади не лише в правовій державі, але й в наднаціональному міждержавному об'єднанні, яким є Європейський Союз. Регулювання лобістської діяльності в ЄС потребує подальшого удосконалення, оскільки полягає переважно у контролі за співробітниками інститутів і органів ЄС, а також депутатами Європарламенту, а не за лобістськими групами. Основними засобами регулювання лобізму в Євросоюзі є: розширення кола учасників процесу підготовки й прийняття рішень, сприяння конкуренції між

ними, підвищення вимог до професійної етики службовців і депутатів ЄС, добровільне регулювання самого механізму лобіювання.

8. Науковці виділяють такі основні особливості вітчизняного лобізму в контексті механізмів діяльності органів державної влади України: існування у форматі так званого «квазілобізму»; пряме просування представників бізнесових структур у парламент; законодавча нерегульованість та загалом нерозуміння сутності лобізму політичною елітою і суспільством; функціонування як вагової складової частини процесу прийняття рішень органів влади; переважання корпоративістської моделі представництва інтересів; надзвичайна латентність; тісний зв'язок із корупцією.

У суб'єктному плані лобізм в Україні вважають неструктурованим, що існує в пострадянському форматі за галузевою та регіональною ознаками. В українській практиці, на відміну від зарубіжної базової триланкової моделі лобізму, діє переважно дволанкова модель. Проте є приклади вираження інтересів бізнесу через громадські організації, серед яких виділяють Український Союз промисловців і підприємців, Координаційно-експертний центр об'єднань підприємців України, Європейську Бізнес Асоціацію. В Україні також утворюються фірми, які за змістом послуг можна назвати лобістськими. Об'єктами лобізму в Україні на рівні держави виступають органи законодавчої та виконавчої гілок влади. Найсприятливішою зоною для лобізму називають профільні комітети Верховної Ради України. Разом із тим поширеними є дії через Кабінет Міністрів України та допоміжні органи Президента України завдяки ефективності «внутрішнього» лобізму в президентських та урядових структурах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бершеда Є.Р., Децентралізація: соціально-економічні передумови українського вибору, С. Романюк, Голос України, 2016.
2. Баришевська М.А., Зміст роботи лобістів і рівні застосування лобізму, *Гілея: науковий вісник*, Вип. 12, 2008, С. 126–133.
3. Бедрак Н., Лобістська діяльність як складова процесу політичного представництва, *Молодий вчений*. № 10(2), 2015, С. 204–207.
4. Богиня Т.Ю., Інститут лобізму: сутність, методи та функції, *Держава і право, Юридичні і політичні науки*, Вип. 60, 2013, С. 546–553.
5. Борев А. В., Регулирование корпоративного лоббизма в Евросоюзе, хроника компромиссов по поддержанию полупрозрачности, , www.ceis.eu, 2008, URL: <http://cceis.hse.ru/data/2010/12/19/1208307729/Regulation%20EU%20lobbying.pdf> (дата обращения: 30.03.2018).
6. Бризіцький М., 2017, правовий механізм лобіювання, загальнотеоретична та порівняльно-правова характеристика, дис.. теорія та історія держави і права, історія політичних і правових учень, Юридичні науки :12.00.01, Львівський національний університет ім. І. Франка, Львів, 215
7. В Україні ніколи не було межі між лобізмом та корупцією – експерт, URL: http://newsradio.com.ua/2013_03_28/V-Ukra-n-n-koli-ne-bulo-mezh-m-zh-lobznom-ta-korupc-ju-ekspert/ (дата звернення: 17.12.2019).
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) ,уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел, Київ, Ірпінь, ВТФ «Перун», 2007, С . 1736.
9. Волошина А. В., Корупція – виклики для України, за матеріалами шостого «Київського Діалогу» 28 – 30 жовтня 2010 року «Корупція в політиці, економіці та управлінні – стратегії громадянського суспільства та світової спільноти щодо її подолання», Кіровоград, 2011, 79 с.

10. Ворчакова І., Регіональний лобізм в сучасній політичній системі, проблеми теоретичного та прикладного характеру, Політичне життя, № 1-2, 2017, С. 27–32.
11. Ворчакова І.Є., Проблеми та перспективи розвитку лобізму як політичного інституту в Україні, Політикус, Вип. 1, 2016, С. 88–91.
12. Ганжуров Ю., Парламентське лобіювання в контексті політичної комунікації, Політичний менеджмент, № 4 (13), 2005, С. 50–62.
13. Герасіна Л. М., Соціологія права, навч. посіб., Електронний ресурс, М. І. Панов, Київ: 2003, URL : <http://radnuk.info/pidrychnuku/sotsiologiya/505-panova.html>
14. Годний С.П., Лобізм як політична цінність демократичного суспільства, Гілея, науковий вісник, Вип. 137, 2018, С. 307–311.
15. Гоцуляк В., Лобізм в умовах радикальних трансформацій сучасного українського суспільства, Гілея, науковий вісник, Вип. 114, 2016, С. 354–358.
16. Гричина Н.А., Лобізм як інститут сучасної демократії: автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02, Київ, 2009, 19 с.
17. Гросфельд О.В., Становлення лобізму в сучасній Україні, автореф. дис., канд. політ. наук : 23.00.02, Сімферополь, 2009. 16 с.
18. Джуричич М. Л., Роль государства в борьбе с коррупцией, Текст М. Л. Джуричич, И. Ж. Булатович, Труд и социальные отношения, № 2, 2010, С. 63 – 66.
19. Дрьомов С. В., Корупція в Україні, причини поширення та механізми протидії, Зелена книга державної політики, Монографія, С. В. Дрьомов, Ю. Г. Кальниш, Г. О. Усатий та ін., Видавництво: Державне підприємство «Наково-виробничий центр Пріоритети», Київ, 2011, 87с.
20. Дягілев О. В., Конституційно-правовий інститут лобізму, вітчизняний та зарубіжний досвід, Монографія, О. В. Дягілев, Х.: Майдан, 2011, 298 с.
21. Дягілев О., Правовий інститут лобіювання, конституційноправовий аспект,

- автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02, Харків, 2010, 20 с.
22. Енциклопедія державного управління, у 8 т., Київ, Національна академія державного управління при Президентові України, 2011, 630 с.
23. Інститут лобіювання в Україні та за кордоном, походження, проблеми, перспективи розвитку, науково-інформаційне видання, Д. Базілевич, В. Нестерович, В. Федоренко, Інститут професійного лобіювання та адвокатів, Київ: ФОП Москаленко О.М., 2015, 111 с.
24. Колосова Н. М., Лоббизм и коррупция, Правовой центр Правый берег, 2014, URL: <http://www.center-bereg.ru/m57.html>, Дата доступа: 22.02.2018.
25. Кумс К., Лоббизм и его регулирование, советы британского эксперта, Бизнес и политика, №1, 1994, С. 34.
26. Лікарчук Н.В., Політичний маркетинг, теорія і практика, монографія, Нац. пед. ун-т імені М.П. Драгоманова, Київ: Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2012, 356 с.
27. Лобізм без корупції, Вісник проекту «Громадський моніторинг виділення фондів для округу», № 1, 2016, URL: osf.org.ua/data/blog-dwnl/visnyk_1_web_pdf.
28. Луць Л. А., Загальна теорія держави та права, навч.-метод. Посіб., за кредитно-модульною системою), Київ: Атіка, 2012, 412 с.
29. Любимов А. П., История лоббизма в России, М.: Фонд «Либеральная миссия», 2005, 208 с.
30. Маркус І., Наукові підходи до визначення лобізму та основні концепції поняття, Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Державне управління, 1(15), 2022, с. 24-27.
31. Мацкевич Р.М., Політико-правові засади формування інституту лобізму в Україні, автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02, Одеса, 2008. 17 с.
32. Нестерович В.Ф., Конституційно-правові аспекти лобіювання у правотворчому процесі України, автореф. дис., канд. юрид. наук: 12.00.02, Київ, 2008, 20 с.

33. Миндагулов А.Х., Цивилизованный лоббизм как способ узаконения коррупции, Меры противодействия коррупции: проблемы разработки и реализации, материалы научно-практического семинара с приложением международных правовых актов и проектов федеральных законов, отв. ред. С.В. Землюков, Барнаул : ООО «Издат. дом «Барнаул», 2009, С. 345–353.
34. Недюха М., Федорін М., Лобізм як соціально-політичний феномен, сутність і засоби впливу, Віче, № 3, 2010, С. 22-25.
35. Нестерович В. Ф., Конституційно-правові аспекти лобіювання у правотворчому процесі України, автореф. дис. канд. юрид. наук, спец. 12.00.02 , Луганськ, 2004, 23 с.
36. Нестерович В., Конституційно-правові засади інституту лобіювання, зарубіжний досвід та перспективи для України, монографія, Луганськ, 2010, 752 с.
37. Онуфрієнко О. В., Правові засоби у контексті інструментальної теорії права, автореф. дис., канд. юрид. наук, спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень», Харків, 2004, 20 с.
38. Підтримка належного урядування: проєкт протидії корупції в Україні (UPAC), Оглядово-аналітичний звіт «Лобіювання та корупція», URL: qurt.org.ua/news/recent/495/.
39. Політологія: навчальний енциклопедичний довідник, за наук. ред. Н.Н. Хоми, В.М. Денисенко, О.М. Сорба та ін., Львів : НовийСвіт-2000, 2014, 779 с.
40. Радченко О. В., Родові ознаки категорії «механізм» в соціальних науках, Публічне управління: теорія та практика, Вип. 3, 2013, С. 19–25.
41. Терещенко І., Личность, общество, государство в контексте проблемы борьбы с коррупцией, Електронний ресурс, URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=11784765>
42. Трофименко А.В., Проблеми інституціоналізації лобізму в Україні, Вісник Маріупольського державного університету, Серія: Історія, Політологія, Вип.

- 11, 2014, С. 203–212.
43. Хутов К.М., Лоббирование, коррупция, монополизм: исследование криминогенного взаимовлияния, URL: [http:// parlcom-evolution.ru/main.php?id=Art2](http://parlcom-evolution.ru/main.php?id=Art2)
44. Birnbaum J. The Lobbyists: How Influence Peddlers Work Their Way in Washington, Three Rivers Press, 1993, 334 p.
45. Constitution of the United States of America, 1787, URL: https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_United_States_of_America
46. Corruption perceptions index, 2013, URL: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>
47. David Coen, Charles Dannreuther, When Size matters, Europeanisation of large and SME business Government relations, *Politique europeenne*, № 7 2002.
48. Does Money Buy Power, Interest Group Resources and Policy Outcomes , Leech B., Baumgartner F., Berry J., Hojancki M., Kimball D, Paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, Apr. 12-15. 2007 P. 5. URL: <http://ase.tufts.edu/polsci/faculty/berry/moneyBuyPower.pdf>
49. Dragojlovic, Predrag, Lobbying as a method of business communication, Predrag Dragoilovic, *Škola biznisa*, № 3, 2010, P. 106 — 113.
50. Drutman L., The Business of America is Lobbying: Explaining the Growth of Corporate Political Activity in Washington DC. P. URL: http://www.leedrutman.com/uploads/2/3/0/1/2301208/business_of_america_is_lobbying.pdf.
51. Goldstein K. Interest Groups, Lobbying, and Participation in America, Cambridge University Press, New York, 1999, 172 p.
52. Grassroots Lobbying Disclosure Laws and the First Amendment, Center for Effective Government, 04.20.2010, URL: <http://www.foreffectivegov.org/node/10934>.
53. Green Paper on the European Transparency Initiative, URL: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=URISERV%3A114521>.

54. Greenwood J., *Representing Interest in the European Union*, J. Greenwood, Basingstoke: Macmillan, 1997, 315 p.
55. Hedge fund group spent \$1 million lobbying in 3Q, Associated Press. 12.12.2011, URL: <http://www.businessweek.com/ap/financialnews/D9RJ9KVO0.htm> (дата обращения: 15.03.2018).
56. Justin Greenwood (ed.), *The Effectiveness of EU Business Associations*, Palgrave, Basingstoke, 2002.
57. Kaiser R., Crites A, How lobbying became Washington's biggest business – Big money creates a new capital city, As lobbying booms, Washington and politics are transformed. 13.01.2012, URL: <http://blog.washingtonpost.com/citizen-k-street/chapters/conclusion> (дата обращения: 15.03.2018).
58. Kurczewcka U., *Lobbing w Unii Europejskiej*, U. Kurczewcka, M. MolędaZdziech; Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 2002, 299s.
59. *Lobbying in a democratic society (European Code of conduct on lobbying)*, Report Committee on Economic Affairs and Development of 5 June 2009, Council of Europe Parliamentary Assembly, Strasbourg, 2009, 525 p.
60. *Lobbying in the European Union: current rules and practices*, Constitutional Affairs Series, AFCO 104 EN 04, 2003, URL: http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/docs/workingdocparl.pdf (дата обращения: 27.03.2018).
61. Samuelson, Robert J. *Lobbying Is Democracy in Action*, The Washington Post, 2008, December 15, P. 7.
62. *The new age of crony capitalism*, The Economist, 2014, March 15th, URL: <http://www.economist.com/news/leaders/21598996-political-connections-havemademany-people-hugely-rich-recent-years-crony-capitalism-may>.
63. *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue — General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, Brussels, 11.12.2002 COM(2002) 704 final, eurlex.europa.eu, 2002, URL:

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ>.

do?uri=COM:2002:0704:FIN:en:PDF (дата обращения: 27.03.2018).

64. Zak D. K Street: The route of all evil, or just the main drag, The Washington Post, 2012, 7 febr.
65. Zetter L. Lobbying, The Art of Political Persuasion, Great Britain : Harriman House LTD, 2008,454 p.

ДОДАТКИ