

УДК 351.185(477)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.32>**В. О. Круть**аспірант кафедри державного управління
філософського факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ЛОБІЗМ ЯК ФОРМА ПРОЯВУ КОРУПЦІЇ

У статті розглядається лобістська діяльність, яка, втілюючи інтереси різноманітних верств суспільства, допомагає у відповідному державному підході до груп тиску включити у сферу правового регулювання ті суспільні процеси, які могли б залишитися без уваги органів державної влади. Тобто за допомогою лобіювання різноманітні суб'єкти можуть звернути увагу державних органів влади на свої проблеми.

Негативним фактором лобізму, особливо у нашій країні, є те, що такі групи відстоюють інтереси фінансово-промислових груп, великих підприємців, олігархів, утискаючи інтереси інших суб'єктів, й особливо коли лобістська діяльність здійснюється незаконними методами. У такому разі, співвідносячи поняття «корупція» і «лобізм», йдеться не про корупцію як метод лобіювання, а про корупційний лобізм як одну із форм прояву корупції.

У статті наголошується, що 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.

Доводиться, що у розвинених 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.

Лобізм в Україні переважно сприймається у негативному контексті. 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. В Україні є два шляхи розвитку. 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.

Ключові слова: корупційний лобізм, лобістська діяльність, корупційні діяння, суб'єкти лобізму, законодавче регулювання лобізму, органи державної влади.

Постановка проблеми. 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 зде-

більшого 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.

Лобістська діяльність, втілюючи інтереси різноманітних верств суспільства (політиків, фінансових структур, окремих громадян, ТНК), допомагає у відповідному державному підході до груп тиску вклю-

чати у сферу правового регулювання ті суспільні процеси, які могли б залишитися за певних умов без уваги органів державної влади. Тобто за допомогою лобювання різноманітні суб'єкти можуть звернути увагу державних органів влади на свої проблеми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями співвідношення лобювання і корупції займаються такі зарубіжні науковці, як Г. Бентел, Дж. Кумбер, Р. Прайс, Р. Франк. Співвідношення корупції та лобювання вивчають українські науковці: Н. Бердак, Ю. Ганжуров, Н. Гнатенко, Ю. Зущик, І. Немчинов, І. Похило, М. Росенко, С. Телешун, Є. Тихомирова.

Метою статті є дослідження негативних факторів лобізму, тобто таких утворень, що відстоюють інтереси фінансово-промислових груп, великих підприємців, олігархів, утискаючи інтереси інших суб'єктів. Найнебезпечнішим є, коли лобістська діяльність здійснюється незаконними методами за допомогою протекціонізму, фаворитизму, хабарництва, «роздавання» податкових пільг, підтримкою (фінансуванням) комерційних структур за державний рахунок, монополізацією певного виду комерційної діяльності, гальмуванням у отриманні дозволів, ліцензій, тобто за допомогою корупційних діянь. У такому разі, співвідносячи поняття «корупція» і «лобізм», йдеться не про корупцію як метод лобювання, а про корупційний лобізм як одну із форм прояву корупції.

Виклад основного матеріалу. Такою, що заслуговує на увагу щодо співвідношення корупції і лобізму, є думка К. Хутова, який зазначає, що лобізм – це явище сучасного політико-правового життя суспільства у відстоюванні та представленні своїх інтересів на різних рівнях влади з метою впливу у разі прийняття рішень. Автор зазначає, що лобізму притаманні як позитивні, так і негативні риси, а щоб убезпечити суспільство від негативних рис, потрібно таке явище, як лобізм, законодавчо врегулювати. Щодо корупції автор зазначає, що корупція – 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 [1]. Корупція несе лише «зло» для суспільства і держави.

Отже, корупція не може бути методом лобювання, 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 лобістська діяльність є «викривленою», наприклад, народні депутати використовують систему виборів у Верховну Раду для впровадження власних бізнес-інтересів чи інтересів тих фінансово-промислових груп, індивідуальних інтересів, які їм «допомогли» стати депутатами. Нині в українському парламенті через корупційні схеми лобюються інтереси не лише фінансово-промислових груп, але й індивідуальні інтереси або інтереси будь-яких зацікавлених осіб. До речі, у цьому – риса лобізму, яка вказує на його універсальність. Крім того, лобізм як правовий феномен проявляється на всіх рівнях влади.

На нашу думку, в Україні є два шляхи розвитку [2]. 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). Заслугує 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 [3].

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» [4].

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 [5, 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 [6].

Перелічимо основні предмети лобіювання в Україні залежно від гілки державної влади:

- Президент та його адміністрація, які характеризуються гіпертрофованою місією Президента і його адміністрації, що дозволяє вирішувати через такий орган державної влади практично будь-які питання, пов'язані з лобістською практикою в країні;

- виконавча гілка влади, яка пов'язана з бюджетними коштами, державними замовленнями, отриманням різних фінансових преференцій (пільг в оподаткуванні, в акцизних, митних питаннях, видачі дозволів, ліцензій), впливом на бюджетну і тарифну політику держави, отриманням квот, можливістю придбання акцій підприємств, що приватизуються, та іншої власності;

- законодавча гілка влади «вбачає» у лобіюванні прийняття та/або зміну законодавства, лобіювання з метою більш повної участі афілійованих з лобістом структур у виборчих округах, різних галузях виробництва, конкретних об'єктах, лобіювання з метою використання формальних або неформальних політичних ресурсів законодавчої гілки влади;

- судова гілка влади вбачає у процесі лобіювання винесення вигідного для лобіста вироку і рішення;

- органи державної влади (зокрема, Центральний банк, Рахункова палата, Генеральна прокуратура, Центральна виборча комісія). У кожному з виділе-

них владних інститутів лобісти мають свій виражений інтерес. Проаналізуємо предмет лобізму в цій категорії докладніше: Центральний банк – це отримання ліцензій, протидія відкриття ліцензій, включення в систему страхування внесків, проведення контрольованих перевірок, своєчасне отримання пільгових кредитів; Рахункова палата, в основному, – це проведення контрольованих перевірок; Генеральна прокуратура – це порушення/зупинення/ кримінальних справ (окремо можна говорити про антикорупційні органи, які не так давно створені в Україні);

Центральна виборча комісія – супровід виборчої кампанії, підрахунок голосів.

Лобізм в Україні переважно сприймається у негативному контексті. 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 [7].

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 [8, с. 84].

Є сподівання, що інтеграція України до Європейського Союзу змінить підхід до розуміння суті лобізму під тиском глобального антикорупційного тренду. У ЄС лобізм носить позитивний характер [9], мета якого – покращення стандартів життя всього соціуму, відбувається це через донесення проблем та інформації про практичне застосування законодавства структурам, які відповідальні за прийняття і виконання цього законодавства.

Наприклад, у Європейському Союзі давно діють сталі механізми лобіювання: співробітництво між громадянським суспільством і законодавчими інституціями; діє на офіційному рівні «Реєстр прозорості Європейської комісії» [10], де будь-яка організація Європи може внести свої дані з метою отримання повідомлення про відкриття того чи іншого питання майбутнього законодавства ЄС чи, заповнивши відповідні документи, таким чином донести свою позицію до структур ЄС (так звані консультації з громадськістю, бізнес-структурами щодо правових актів).

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) [11]. 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 вид демократії, який виражає інтереси окремих груп, а його саме підтримує та виражає політичний маркетинг, завжди оцінювався суперечливо [12, с. 112].

Висновки і пропозиції. 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.

Список використаної літератури:

1. Хутов К.М. Лоббирование, коррупция, монополизм: исследование криминального взаимовлияния. URL: <http://parlcom-evolution.ru/main.php?id=Art2>.
2. Бершеда Є.Р. Децентралізація: соціально-економічні передумови українського вибору / Є. Бершеда, С. Романюк. *Голос України*. 2016. 27 трав.
3. Заграевский С.В. О возможных способах борьбы с коррупцией в России. URL: <http://www.zagraevsky.com/corruption.htm>.
4. Перкинс Дж. Исповедь экономического убийцы. Издательский дом ООО «Протекс», 2012. 352 с. URL: mediamera.ru/post/3949.
5. 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.
6. Лобізм без корупції? *Вісник проекту «Громадський моніторинг виділення фондів для округу»*, № 1. 2016. URL: osf.org.ua/data/blog-dwnl/visnyk_1_web_pdf.
7. Підтримка належного урядування: проект протидії корупції в Україні (UPAC). Оглядово-аналітичний звіт «Лобіювання та корупція». URL: qurt.org.ua/news/recent/495/.
8. 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 : ФОРМСКАЛЕНКО О.М. 2015. 111 с.
9. The new age of crony capitalism. *The Economist*. 2014. March 15th. URL: <http://www.economist.com/news/leaders/21598996-political-connections-havemade-many-people-hugely-rich-recent-years-crony-capitalism-may>.
10. Corruption perceptions index. 2013. URL: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>.
11. Explore the Panama Papers Key Figures. *The International Consortium of Investigative Journalists*. 2017. URL: <https://panamapapers.icij.org/graphs/>.
12. 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.

Krut V. Lobbying as a form of corruption

The article deals with lobbying activities, which embodies the interests of various strata of society helps with the appropriate state approach to groups of pressure include in the sphere of legal regulation those social processes that could not be overlooked Government bodies. That is, with the help of lobbying various actors can pay attention to the State authorities for their problems.

A negative factor of lobbyists, especially in our country, is that such groups defend the interests of financial-industrial groups, large businessmen, oligarchs, suppressing the interests of other subjects. The most dangerous thing is when lobbying activities are carried out by unlawful methods. In this case, by bringing the notion of "corruption" and "lobbying" it is not about corruption as a method of lobbying, but as to the corruption lobbyists of one form of corruption.

It is necessary that in developed countries do not equate the notion of "lobbying" and "corruption". The negative perception of lobbying activity is due to the lack of its legislative settlement. If the country's lobbying practice is not governed by law norms, it becomes a corruption.

In Ukraine, lobbying activities are "distorted" and MPs use the election system in the Verkhovna Rada to implement their business interests or interests of those financial and industrial groups, individual interests that they "helped" become MPs. It is noted that in the Ukrainian parliament, because of corruption schemes the interests of not only financial and industrial groups are lobbying, but also individual interests or interests of any interested persons. It is necessary that in this – there is a specific feature of lobbyists, which indicates its versatility. It is stated that lobbying as a legal phenomenon manifests itself at all levels of government.

Lobbying in Ukraine is predominantly perceived in a negative context. Lobbying in Ukraine is a system of purposeful influence of certain social forces on the power structure in order to meet their interests. Today, lobbying in our country has gained predominantly natural, disordered, threatening, for our state of nature. Most often it is reduced to unprecedented pressure to the Verkhovna Rada, the Cabinet of Ministers, local administrations (regional, district), local councils. In the process of such lobbying is used a wide variety of technologies (tools, methods): subornation officials, threats, blackmail, information isolation and so on. This leads to new development, and deepening of old social problems, which paralyzes further development of the country.

Key words: *corruption lobbying, lobbying activities, corruption acts, lobbying subjects, legislative regulation of lobbyists, public authorities.*