DOI: [10.32702/2307-2156-2019.9.23](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.9.23)

УДК 351

*А. В. Стельмах,
Голова наглядової ради ТОВ "СП "БРЕМІНО-УКРАЇНА"
ORCID ID: 0000-0003-3721-5593*

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ЛОБІЗМУ ЯК ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

*A. Stelmakh
Chairman of the Supervisory Board of JV "BREMINO-UKRAINE"*

THEORETICAL APPROACHES TO THE FORMATION OF THE INSTITUTE OF LOBISM AS A BASIS FOR ENSURING THE STATE SECURITY OF UKRAINE

У статті проаналізовані сучасні підходи до визначення інституту лобізму в сучасному суспільстві. Визначено, що є багато підходів до вивчення проблеми інституту лобізму. Існує політологічний, юридичний, економічний, правовий підходи до аналізу згаданого інституту, визначення функцій, принципів, методів реалізації лобізму. Разом з тим, існують лише поодинокі дослідження інституту лобізму в системі публічного управління і інституту лобізму як основи забезпечення державної безпеки. Зауважено, що лобізм розвивається не залежно від того врегульований цей феномен чи ні у чинній нормативно-правовій базі, тому виникла нагальна потреба у виокремленні механізмів врегулювання даного інституту та врахування його під час формування важливих державно-управлінських рішень. Обґрунтовано, що саме проблеми визначення ролі лобізму та лобістської діяльності в системі державної безпеки є однією з актуальних проблем в системі публічного управління. Проблеми становлення феномену лобізму, основних проблем реалізації лобізму аналізують соціологи, політологи, правознавці, економісти. Разом з тим, проблеми формування та реалізації феномену лобізму в системі публічного управління майже не аналізуються. Інститут лобізму аналізується як: політологічна категорія; комунікаційна категорія; економічна категорія; юридична категорія; професійна діяльність; механістична категорія; категорія національної безпеки. Визначено, що реалізація лобістської діяльності може бути загрозою державної безпеки, якщо така діяльність буде спрямована на нанесення шкоди національним інтересам держави, її іміджу, репутації, соціально-економічному та політичному становищу. Крім того, лобізм можна розглядати як основою формування корупційних правопорушень, якщо інтереси, які лобіюються спрямовані на отримання відповідного пріоритету одних бізнес-структур над іншими. Автором наголошено на важливості вивчення феномену лобізму з точки зору загроз та небезпек національній та державній безпеці, визначення заходів мінімізації таких загроз.

The article analyzes modern approaches to defining the institution of lobbying in modern society. There are many approaches to studying the problem of the institution of lobbying. There are political science, legal, economic, legal approaches to the analysis of the mentioned institute,

definition of functions, principles, methods of realization of lobbying. However, there are only a few studies of the institution of lobbying in the system of public administration and the institution of lobbying as a basis for national security. The author notes that lobbying develops regardless of whether this phenomenon is regulated or not in the current regulatory framework, so there is an urgent need to identify mechanisms for regulating this institution and take it into account when forming important government decisions. The author substantiates that the problem of determining the role of lobbying and lobbying in the system of state security is one of the urgent problems in the system of public administration. Sociologists, political scientists, jurists, and economists analyze the problems of the formation of the phenomenon of lobbying and the main problems in the implementation of lobbying. However, the problems of formation and implementation of the phenomenon of lobbying in the system of public administration are almost not analyzed. The institute of lobbying is analyzed as: a political science category; communication category; economic category; legal category; professional activity; mechanistic category; category of national security. The article stipulates that the implementation of lobbying activities may be a threat to national security if such activities are aimed at harming the national interests of the state, its image, reputation, socio-economic and political status. In addition, lobbying can be considered as a basis for the formation of corruption offenses, if the interests that are lobbied are aimed at obtaining the appropriate priority of some business structures over others. The author emphasizes the importance of studying the phenomenon of lobbying in terms of threats and dangers to national and state security, identifying measures to minimize such threats.

Ключові слова: публічне управління; державна безпека; національна безпека; лобізм; лобізм в публічному управлінні; парламентар; органи державної влади; методи лобізму.

Key words: public administration; state security; national security; lobbying; lobbying in public administration; parliamentarian; public authorities; methods of lobbying.

Постановка проблеми. В науці є багато підходів до вивчення проблеми інституту лобізму. Так, існує політологічний, юридичний, економічний, правовий підходи до аналізу згаданого інституту, визначення функцій, принципів, методів реалізації лобізму. Разом з тим, існують лише поодинокі дослідження інституту лобізму в системі публічного управління і інституту лобізму як основи забезпечення державної безпеки.

Аналіз останніх досліджень. Проблеми формування та розвитку лобізму, ролі лобізму у сучасному суспільстві, нормативно-правовим засад реалізації лобістської діяльності, виокремленні проблем лобістської діяльності присвячені наукові праці закордонних та вітчизняних вчених, зокрема: В. Андрущенко, М. Анохіна, Т. Аравіної, О. Барвіна, Дж Беррі, . Белоусова, О. Бінецького, О. Бобрової, І. Богдановської, А. Болла, М. Мінца, Д. Коєна, В. Бебика, Д. Богуша, Л. Губерського, Ф. Кирилюка, В. Королька, О. Лісничука, Є. Макаренко, М. Михальченка, М. Обушного, М. Ожевана, Г. Почепцова, С. Телешуна, Є. Тихомирової, М. Хилька, О. Салтовського та ін. Зазначені автори аналізують проблеми врегулювання у чинній нормативно-правовій базі України феномену лобізму, визначають функції лобізму, наукові підходи, а також сучасні можливості лобістської діяльності.

Водночас аналіз вітчизняної і зарубіжної наукової думки засвідчив фрагментарність досліджень проблем реалізації лобістської діяльності. а також відсутність системних досліджень проблем лобізму в системі публічного управління в Україні.

Метою статті є систематизація та виокремлення теоретичних підходів до формування інституту лобізму як основи забезпечення державної безпеки України.

Виклад основного матеріалу.

Проблеми становлення феномену лобізму, основних проблем реалізації лобізму аналізують соціологи, політологи, правознавці, економісти. Разом з тим, проблеми формування та реалізації феномену лобізму в системі публічного управління майже не аналізуються. Крім того, слід зауважити, що лобізм розвивається не залежно від того врегульований цей феномен чи ні у чинній нормативно-правовій базі, тому виникла нагальна потреба у виокремленні механізмів врегулювання даного інституту та врахування його під час формування важливих державно-управлінських рішень.

Проаналізуємо основні підходи до формування інституту лобізму.

Так, Н. Піменов аналізує інститут лобізму як основи діалогу з владою. На його думку, існує ряд безпосередніх методів лобізму, здійснюваного в таких формах, як:

- 1) неформальна - вплив на державних службовців апарату законодавчих і виконавчих органів влади;

2) дорадча - участь в роботі засідання законодавчого або урядового комітетів і комісій, робочих груп, консультативно-дорадчого органу;

3) експертна - підготовка експертних висновків, висновків та інших інформаційно-аналітичних матеріалів і поширення їх серед представників влади;

4) консультаційна – консультування чиновників щодо положень проекту нормативного акта, обговорюваного в парламенті;

5) правотворча - підготовка і обговорення проекту нормативно-правового акту відповідним органом державної влади;

6) робота в сфері public relations, контакти із засобами масової інформації, з впливовими громадськими організаціями - ще одна форма лобізму [1].

Таким чином, обґрунтовуючи, що лобізм є комунікаціями між зацікавленими групами та владою.

Аналогічної думки підтримує Е.Летем, він виділяє дві форми лобізму:

1. Внутрішній лобізм. Здійснення лобізму методом використання особистих зв'язків серед вищих політиків. Людина, який виступає посередником між лобістом і політиком, володіє теорією "Knowhow" (знати як) + "Knowwho" (знати того, хто саме може бути корисний). Даний тип просування лобізму популярний у внутрішній політичній системі країни. Для інших соціальних груп, непричетних до політики, доступ до цього методу практично закритий.

2. Зовнішній лобізм. Даний вид комунікації має на увазі використання ЗМІ для просування лобізму. Він являє собою вплив на політичні інститути держави, шляхом формування позитивного іміджу певної зацікавленої групи через засоби масової інформації. Головною проблемою є той факт, що більшість ЗМІ прямо або побічно контролюються державою і здійснюють просування інтересів діючих еліт у владі і створення уявної підтримки народом дій влади [2].

Т. Богиня вважає, що ключовими функціями лобізму є саме комунікативна та посередницька функції. Комунікативна функція забезпечує обмін інформацією та спілкування між носіями влади та групами інтересів. Посередницька функція полягає в представленні інтересів певних груп та досягненні певного компромісного рішення при прийнятті управлінських рішень [3].

Н. Меньшеніна звертає увагу на те, що уміння лобіювати свої інтереси в вже стає конкурентною перевагою і поведінковим стереотипом сучасних управлінців. своєю управлінською діяльністю практично у всіх сферах суспільного життя лобісти створили нову умову в сучасному менеджменті на стадії природного відбору - комунікаційний відбір. Лобістські навички вже стають такою ж іманентною частиною науки управління як стратегічне планування, впровадження інформаційних технологій, зв'язку з громадськістю, робота з персоналом [4]. Таким чином, науковець зазначає на професійну діяльність лобістів та їх потреби у професійному навчанні.

А. Попова наголошує, що основою розвитку лобізму в Україні є забезпечення комунікації та діалогу між владою та громадськістю, зацікавленими групами. Лобізм є необхідним інститутом державно-правового розвитку країни, так як при відправленні своїх владних повноважень через державний апарат органи державної влади активно взаємодіють з громадянським суспільством, що становлять з себе відносно незалежні і вільні від прямого втручання з боку держави організації, асоціації, різні інші об'єднання громадян, створені на добровільній основі. данні об'єднання, що розрізняються за чисельністю, ступеня організованості, по конкретних сфер діяльності (економічної, культурної, соціальної і т.д.) мають свої специфічні, характерні для даних груп інтереси, які вони намагаються реалізувати за допомогою впливу на державу [5, с. 32] .

Політологи зауважують, що лобізм як політичний інститут суспільство зможе сформувати ефективну громадянську позицію і допомогти політичній владі здійснювати економічну і соціальну політику на більш високому рівні. Перш за все, необхідно впровадити до соціальних проблем індивідуальних підприємців і дати їм свободу дій. Обмеження прав і свобод вільних підприємців посилює фінансову сферу держави, хоча відомо, що влада тисне на підприємців, а підприємці не мають таких прав. В підсумку бюрократичний апарат користується безпорадністю підприємців і зловживають своїми повноваженнями. Якщо створити групу тиску підприємців і донести до самого верху влади їх проблеми, а також дати поради за рішенням соціальних і економічних проблем, в разі не прийняття позицій даного інституту скористатися іншими важелями влади, або припинити виплачувати величезні податки. Але всі ці відомості повинні узгоджуватися з політичною владою і мати законні обґрунтування [6].

Ряд науковців вважають, що лобістська діяльність є ризиком законодавчого прикриття корупції. Так, А. Попова зазначає, що проблема корупції і корупційного лобізму є загрозою національній безпеці, яка впливає на всі процеси державно розвитку країни, водночас. врегулювання лобізму та лобістської діяльності з урахуванням вимог антикорупційного законодавства забезпечить законність такого інституту як лобізму [5].

А. Сучкова зауважує, що ефективність антикорупційної політики в будь-якій країні в першу чергу залежить від якості законодавства в даній сфері і виокремленню легальних форм впливу на представників влади. У зв'язку з відсутністю єдиного трактування терміна «лобізм» виникає протиріччя в співвідношенні його з поняттям «корупція», що негативно відбивається на державній політиці щодо боротьби з неконвенційними методами відстоювання інтересів. На сьогоднішній день існує два підходи до співвідношення даних понять: перший пропонує їх об'єднати і розглядати як схожі явища, другий наполягає на їх розмежування, в зв'язку з використанням різних методів і каналів відстоювання інтересів. З одного боку, дані явища можна вважати схожими, оскільки вони представляють собою механізми представництва інтересів суспільства, з іншого боку,

вони діляться на легальні і нелегальні форми впливу на владу. При використанні корупції як методу відстоювання інтересів об'єктом впливу можуть стати будь-які соціальні та політичні інститути, але залучення лобістських методів можливо, тільки якщо в якості нього виступають органи державної влади, тому з точки зору історичного процесу корупція як явище виникло раніше лобізму, що з'явився з виникненням перших держав [7, с. 26].

С. Сиротенко зазначає, що в даний час тіньової, прихований від громадськості, а тому і неконтрольований лобізм породжує різного роду зловживання і корупцію в органах влади, призводить до порушення ознак демократії в державі [8, с. 12].

В юридичній науковій літературі відсутня єдина думка щодо сутності лобістської діяльності та її впливу на систему демократичних цінностей. Існуючі позиції можна розділити на дві основні. Одні дослідники [9; 10], які не розмежовуючи лобізм і корупцію, досить обережно сприймають лобізм в суспільно-політичній системі, вважаючи, що він розмиває підвалини суспільства, перетворюючи демократичні інститути в інструменти впливу на владу з боку окремих груп інтересів. Лобізму необхідно протидіяти як явищу, яке не відповідає народному представництву, оскільки суперечить його суті. Відзначається, що механізм просування приватних інтересів фактично співпадає з корупцією, і пропонується розглядати лобізм як форму її прояви. Інші вчені розрізняють корупцію і лобізм і, незважаючи на визнання деяких негативних рис останнього, позитивно оцінюють сутність цього процесу. Саме законність відстоювати інтереси, на думку ряду дослідників, відрізняє лобізм від корупції [11; 12].

Повною мірою можна підтримувати позицію дослідників, які стверджують, що лобізм - це «процес впливу великих і середніх господарюючих суб'єктів (суб'єктів лобістської діяльності) на уповноважені органи державної влади будь-якого рівня (об'єкти лобістської діяльності) з метою прийняття того або іншого рішення в інтересах суб'єктів господарювання» [13, с. 14]. Підсумком такого лобіювання повинно стати збільшення доходу компанії за рахунок надання їй особливих преференцій. При цьому останні можуть надаватися не тільки адресно, але і певним секторам економіки в цілому.

Деякі вчені зауважують, що лобізм частіше стає способом задоволення інтересів одних соціальних груп при одночасному обмеженні інших. Крім того, існує небезпека розмивання демократичних основ суспільства, перетворення державних інститутів в механізми реалізації інтересів потужних фінансових груп. Як відомо, результативність лобізму, здійснюваного на користь вищих фінансово-промислових груп, значно вище, ніж у середніх або дрібних суб'єктів. Необхідно відзначити, що постійна повторюваність таких ситуацій в результаті може привести до дестабілізації ситуації в ділових колах, збільшення частки напруженості в суспільстві [14; 10].

Таким чином, можна виокремити такі підходи до розвитку інституту лобізму в сучасному світі.

По-перше, як політологічна категорія, яка функціонує під час прийняття політичних рішень, вирішення питання лобіювання політичних інтересів певних еліт та зацікавлених груп. Так, лобізм - це інститут політичної системи, що представляє собою процес щодо просування інтересів приватних осіб і корпоративних структур в органах державної влади з метою прийняття вигідних (прийнятних) для них рішень.

По-друге, як комунікаційна категорія, лобізм розглядається як діалог між зацікавленими групами та владою (органами державної влади, Парламентом, Урядом) з метою прийняття певних державно-управлінських рішень.

По-третє, як економічна категорія, тобто лобізм є просування інтересів великого бізнесу щодо пріоритетів державної економічної політики.

По-четверте, як юридична категорія – лобізм є механізмом прийняття нормативно-правових документів України.

По-п'яте, як професійна діяльність, лобізм є професійною діяльністю певних осіб та має бути врегульована у чинних нормативно-правових документах України.

По-шосте, як механістична категорія, оскільки лобізм є сукупністю механізмів, інструментів, методів, процедур, спрямованих на формування впливу під час прийняття державно-управлінських рішень, проектів нормативно-правових документів.

По-сьоме, як категорія національної безпеки, реалізація лобістської діяльності може бути загрозою державній безпеці, якщо така діяльність буде спрямована на нанесення шкоди національним інтересам держави, її іміджу, репутації, соціально-економічному та політичному становищу. Крім того, лобізм можна розглядати як основу формування корупційних правопорушень, якщо інтереси, які лобіюються спрямовані на отримання відповідного пріоритету одних бізнес-структур над іншими.

На нашу думку, саме проблеми визначення ролі лобізму та лобістської діяльності в системі державної безпеки є однією з актуальних проблем в системі публічного управління.

Список використаних джерел.

1. Пименов Н.А. Лоббизм – диалог с властью. *Вестник финансового университета*. 2012. № 1. С. 73-78.
2. Latham E. The group basis of politics: Notes for a theory. *American Political Science Review*. 1952. Т. 46. № 2. С. 376-397.
3. Богиня Т.Ю. Інститут лобізму: сутність, методи та функції. *Юридичні і політичні науки*. 2013. Вип. 60. С. 546-553.

4. Меньшенина Н. Н. Лоббизм: к проблеме становления категории. *Вестник ЗабГУ*. 2009. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/lobbizm-k-probleme-stanovleniya-kategorii>.
5. Попова А.В. Лоббизм и коррупционный лоббизм: разграничение понятий. *Развитие территорий*. 2016. №3-4 (6). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/lobbizm-i-korrupsionnyy-lobbizm-razgranichenie-ponyatiy>.
6. Ибодуллоев А.Р. Особенность лоббизма в политической системе. *МНИЖ*. 2016. №1-4 (43). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennost-lobbizma-v-politicheskoy-sisteme>.
7. Сучкова А. А. Лоббизм: основные подходы к пониманию. *Известия ТулГУ. Гуманитарные науки*. 2016. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/lobbizm-osnovnye-podhody-k-ponimaniyu>.
8. Сиротенко С.П. Нормативно-правовое регулирование лоббизма: российский и зарубежный опыт: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2011. 24 с.
9. Боброва Н.А., Заикин Д.А. Парламентские формы борьбы с коррупцией. *Конституционное и муниципальное право*. 2009. № 1. С 102-117.
10. Шорохов В.Е. Политический коррупционный лоббизм. *Развитие территорий*. 2017. №4 (10). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/politicheskij-korrupsionnyy-lobbizm>.
11. Субочев В. В. Лоббизм как инструмент отстаивания законных интересов. *Право и политика*. 2007. № 3. С. 43-50.
12. Колосова Н. М. Лоббизм и коррупция. *Журнал российского права*. 2014. №2 (206). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/lobbizm-i-korrupsiya-1>.
13. Альпидовская М. Л. Эволюция института бюрократии в социально-экономической системе : автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 2009. 20 с.
14. Тучак Р. М. Коррупция как социально-правовое явление. *Актуальные проблемы государственного управления : сб. науч. тр. Харьков : Изд-во ХарПИ НАГУ «Магистр»*. 2006. № 3 (30). С. 200-210.

References.

1. Pimenov N.A. (2012), «Lobbying is a dialogue with the authorities», *Vestnik finansovogo universiteta*, vol. 1, pp. 73-78.
2. Latham E. (1952), «The group basis of politics: Notes for a theory», *American Political Science Review*, (46) (2), pp. 376-397.
3. Bohynia T.Iu. (2013), «Institute of lobbying: essence, methods and functions», *Yurydychni i politychni nauky*, vol. 60, pp. 546-553.
4. Men'shenina N. N. (2009), «Lobbying: to the problem of formation of the category», *Vestnik ZabGU*, vol. 3, available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/lobbizm-k-probleme-stanovleniya-kategorii>.
5. Popova A.V. (2016), «Lobbying and corruption lobbying: delimitation of concepts», *Razvitie territorij*, vol. 3-4 (6), available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/lobbizm-i-korrupsionnyy-lobbizm-razgranichenie-ponyatiy>.
6. Ibodullov A.R. (2016), «Feature of lobbying in the political system», *MNIZh* vol. 1-4 (43), available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennost-lobbizma-v-politicheskoy-sisteme>.
7. Suchkova A. A. (2016), «Lobbying: basic approaches to understanding», *Izvestiya TulGU. Gumanitarnye nauki*, vol. 1, available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/lobbizm-osnovnye-podhody-k-ponimaniyu>. [in Russian].
8. Sirotenko S.P. (2011), «Normative and legal regulation of lobbying: Russian and foreign experience» Ph.D. Thesis, jurid. Science, SPb., Russia.
9. Bobrova N.A. and Zaikin D.A. (2009), «Parliamentary forms of combating corruption», *Konstitucionnoe i munitsipal'noe pravo*, vol. 1, pp. 102-117.
10. Shorokhov V.E. (2017), «Political corruption lobbying», *Razvitie territorij*, vol. 4 (10), available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/politicheskij-korrupsionnyy-lobbizm>.
11. Subochev V. V. (2007), «Lobbying as a tool to defend legitimate interests», *Pravo i politika*, vol. 3, pp. 43-50.
12. Kolosova N.M. (2014), «Lobbying and corruption», *Zhurnal rossijskogo prava*, vol. 2 (206), available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/lobbizm-i-korrupsiya-1>.
13. Al'pidovskaya M. L. (2009), «Evolution of the institution of bureaucracy in the socio-economic system» Abstract of Ph.D. dissertation, Econ. Science, M., Russia.
14. Tuchak R. M. (2006) «Corruption as a social and legal phenomenon», *Aktual'ny'e problemy gosudarstvennogo upravleniya : sb. nauch. tr., Khar'kov : Izd-vo KharPI NAGU «Magistr»*, vol. 3 (30), pp. 200-210.

Стаття надійшла до редакції 20.09.2019 р.