

**Самойленко О.О.**

Національна академія державного управління при Президентові України

## ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ МОДЕЛІ ЛОБІСТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

*У статті було розглянуто основні теоретичні підходи до визначення змісту поняття «лобізм». Задля цього проведено порівняльний аналіз сутнісних ознак досліджуваного поняття різними науковцями. Визначено основні особливості формування моделі європейського лобізму в інститутах соціально-економічного розвитку. Проведено порівняльний аналіз сутнісних ознак досліджуваного поняття різними науковцями. Виділено основні критерії здійснення лобістської діяльності саме щодо практики її провадження у країнах ЄС. Визначено основні особливості формування моделі європейського лобізму в інститутах соціально-економічного розвитку. Зокрема, розглянуто основні нормативно-правові аспекти функціонування інституту лобізму різних країн ЄС як в історичному плані, так і в сучасних економічних умовах. Визначено аспекти основних моделей лобістської діяльності в різних країнах ЄС (зокрема, Німеччини та Франції).*

*Наведено огляд лобістської діяльності у структурах ЄС. Із цією метою розглянуто специфіку представництва корпоративних інтересів європейських транснаціональних компаній та галузевих об'єднань. Визначено, що сучасна лобістська мережа ТНК охоплює окремі відділи корпорацій та їх об'єднань, різні неформальні контактні організації й фонди, PR- та GR-агенції, багатопрофільні і спеціалізовані лобі-компанії, заангажовані медіагрупи тощо, метою діяльності яких є вплив на законодавчі акти, котрі ухвалюються в інституціях ЄС, на діяльність структур громадянського суспільства, результати виборів і рішення судових органів.*

*Охарактеризовано основні напрями практичної реалізації лобістської діяльності в ЄС. Зокрема, увагу наділено низці правових, історичних та соціально-економічних передумов розвитку лобізму. Розглянуто приклади організації заходів європейського лобізму, котрі передбачають вплив на процеси формування громадської думки шляхом комбінування методів власне лобізму, зв'язків із громадськістю та реклами. Зважаючи на проведені дослідження теоретичних та практичних аспектів лобістської діяльності у країнах ЄС, було обґрунтовано можливості використання моделі європейського лобізму в умовах України.*

**Ключові слова:** лобізм, лобістська діяльність, модель лобізму, політична ситуація, державна влада.

**Постановка проблеми.** Формування різних моделей лобістської діяльності було започатковане ще в середньовіччі. Однак лише на етапі становлення сучасного устрою соціально-політичної системи лобізм став однією з організаційних форм діяльності окремих груп зацікавлених осіб із метою захисту своїх інтересів у різних інститутах державної влади. Актуальність досліджуваної теми доповнюється тим, що в сучасній Україні моделі лобізму мають дуже диференційований та хаотичний характер, що не дозволяє ефективно використовувати це явище з метою прискорення соціально-економічного розвитку. Тому досить важливим є вивчення можливостей запровадження європейської моделі лобістської діяльності в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У науковій літературі наявна велика кількість

досліджень, які присвячені вивченню проблем лобізму, зокрема формування його моделей у країнах ЄС та в Україні. Однак розвитку потребують питання щодо розробки комплексних підходів до вдосконалення процесів імплементації європейського досвіду лобістської діяльності в умовах соціально-економічного розвитку України.

**Постановка завдання.** Метою статті – обґрунтування особливостей застосування європейського досвіду лобістської діяльності в умовах соціально-економічного розвитку України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Слово лобізм (від англ. lobbying, lobby) у своєму англійському варіанті вперше було зафіксовано в писемній мові ще в 1553 році. Тоді ним називали місця для прогулянок у монастирях. Через століття це слово змінило свій зміст і стало озна-

чати приміщення для прогулянок у Палаті громад Англії [1, с. 181–183].

Уважається, що політичний відтінок слово «лобізм» набуло в XIX ст. у США. Так, цей термін позначав купівлю голосів за гроші в коридорах Конгресу [5, с. 12–14].

На думку Ю.А. Журби, важливими у плані визначення лобізму є періоди його формування в межах окремих етапів соціально-економічного розвитку [5]:

1) релігійний (виникнення – у XVI ст.), стосується значного впливу релігійних організацій на прийняття державними установами визначних суспільно-економічних та політичних рішень;

2) світський (перша половина XVII ст.), пов'язаний із процесом обговорення та прийняття необхідних різнопланових рішень під час світських зустрічей;

3) парламентський (середина XVII ст.), пов'язаний з активною діяльністю та політичним піднесенням британського парламенту;

4) дискусійний (перша половина XIX ст.), пов'язаний із початком гострих політичних дебатів у конгресі США;

5) груповий (середина XIX ст.), належить до розвитку політичних об'єднань та союзів;

6) правовий (XIX – XX ст.), передбачає виникнення проявів корупції у процесі розвитку лобізму [5].

Слово «лобізм» (від англ. lobbying, lobby) у своєму першому варіанті зустрічається в діловій літературі від XV ст. Загалом поняття лобізму стало використовуватись активно в XIV ст. у США для визначення діяльності з підкупу голосів у корисливих інтересах. До того ж саме це явище є похідним від закріпленого в першій поправці Конституції США права громадян звертатись до уряду з петиціями [9].

На думку Д. Виговського, лобізм варто тісно зіставляти з формуванням певних категоріальних та смислових ознак, які допомагають значною мірою розкрити природу його виникнення. Водночас рівень використання лобізму залежить від рівня організованості влади реальної влади [2, с. 42–45]. Лобізм можна визначити як ознаку влади.

Таким чином, у сучасних умовах багато вітчизняних авторів під лобізмом розуміють виважений захист економічних інтересів та організацію взаємодії з органами державного управління в межах здійснення ними законодавчої чи виконавчої діяльності. Саме тому така модель лобізму становить інтерес для нашого дослідження.

За сучасних умов у межах країн Європейської спільноти характерним є закріплення певного регіону як одного стимулятора світового лобізму. Варто зазначити, що основним чинником розвитку існування інтересу до діяльності європійців є та обставина, що близько 80% національних законів, за сучасних умов, для означення лобізму можна використовувати як основні його переваги, так і характеристику недоліків. Формування європейських моделей лобізму як певним чином упорядкованого механізму захисту певних індивідуальних чи групових інтересів, вираження та представництва різноманітних групових інтересів є так само невід'ємною частиною соціуму, як і безпосереднє формування в суспільстві цих різноманітних груп інтересів [3].

У контексті використання європейського досвіду у процесі розвитку моделей лобістської діяльності, М.М. Газізов зазначає, що характерними рисами законодавства ЄС у сфері регулювання лобізму є застосування початкового досвіду США та Канади. Цієї миті базовою правовою основою лобізму в Європейському союзі є сам Договір про заснування Європейського союзу, а саме ст.ст. 21, 194 і 195. Так, ст. 21 цього договору дає право кожному громадянину Союзу письмово звертатись до Європейського парламенту, будь-який з інститутів або органів ЄС, зокрема й до Омбудсмана. Стаття 194 доповнює список суб'єктів лобізму юридичними особами. Зі свого боку, ст. 194 і ст. 195 містять більш детальний опис процедур і порядок звернення із владним органам ЄС. Удалим 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 [4, с. 57–62].

У Німеччині система представництва інтересів була встановлена ще в 1871 році, але на час двох світових війн система практично не працювала. Перший сучасний закон був розроблений у 1951 році й основна мета його полягала в інституціоналізації участі потужних торговельних асоціацій та німецьких професійних спілок у формуванні державної політики країни [7, с. 12–14]. Основною метою спілок та об'єднань є формування відповідних інформаційних потоків, спрямованих на регулювання деяких соціально-політичних процесів [7, с. 15].

У деяких країнах ЄС, зокрема в Австрії, Великій Британії, Німеччині, Франції та Данії, досить помітною є тенденція до інституціоналізації лобістської діяльності, хоча вони й різняться за

рівнем інституціоналізації лобіювання. Серед цих країн-членів ЄС за рівнем інституціоналізації лобістської діяльності насамперед виділяються Австрія й Велика Британія, в яких лобістська діяльність є інституціоналізованою найбільшою мірою, відіграє помітну роль у системі прийняття рішень та існують інструменти забезпечення прозорості функціонування суб'єктів. У Німеччині та Франції інституціоналізація лобістської діяльності знаходиться на перехідному етапі. В цих країнах участь суб'єктів лобістської діяльності у процесі прийняття рішень є визнаним явищем, що зумовлює спроби врегулювати лобістську діяльність оптимальним чином та здійснювати контроль за транспарентністю лобіювання. Данія є країною, де є лише тенденція до інституціоналізації лобістської діяльності. В Данії інституціоналізація лобістської діяльності знаходиться на початковому етапі становлення, відсутнє законодавче регулювання лобістської діяльності та не спостерігається потяг до саморегуляції суб'єктів лобістської діяльності [7, с. 16].

Із погляду типології, для європейського політичного середовища характерна наявність лобі-груп та груп організованих інтересів, які представляють громадські, корпоративні, неформальні, галузеві та інші об'єднання, що здійснюють вплив на ухвалення політичних рішень, котрі стосуються важливих проблем європейської інтеграції, трансформації європейської політичної системи, збереження культурної спадщини Європи, безпеки життєдіяльності в європейському соціумі. Більшість таких лобі-груп є багатопрофільними, оскільки використовують прямі й непрямі методи лобіювання для підтримки наднаціональних ініціатив, зокрема розширення ЄС та прозорості політики сусідства, суспільної толерантності, відкритості європейського економічного простору для третіх країн, спільної європейської безпекової та зовнішньої політики, забезпечення прав і свобод громадян Європи та плюралізму й незалежності засобів масової інформації. Як уважають представники груп інтересів та груп тиску, зокрема, на національному рівні, стратегія європейської інтеграції спонукає шукати загальну ідентичність, яка б дозволила громадськості країн ЄС побачити свої прагнення, відображеними в толерантних універсальних принципах. У традиціях європейської політики представництво інтересів громадськості на національному рівні функціонування держави вважається доцільним і необхідним. Ці традиції було привнесено й адапто-

вано на наднаціональному рівні, перш за все, в політичних інституціях ЄС [3].

Важливою характеристикою лобістської діяльності у структурах ЄС є також представництво корпоративних інтересів європейських транснаціональних компаній та галузевих об'єднань. Як показує аналіз, сучасна лобістська мережа ТНК охоплює окремі відділи корпорацій та їх об'єднань, різні неформальні контактні організації й фонди, PR- та GR-агенції, багатопрофільні і спеціалізовані лобі-компанії, заангажовані медіагрупи тощо, метою діяльності яких є вплив на законодавчі акти, котрі ухвалюються в інституціях ЄС, на діяльність структур громадянського суспільства, результати виборів і рішення судових органів. Використовуючи зв'язки з урядовими структурами, ТНК часто лобіюють свої інтереси «за» або «проти» діяльності державних органів інших країн для отримання сприятливих умов бізнесу, а також використовувати свої або партнерські компанії для підтримки певної суспільно-політичної сили, яка підтримує вигідні корпораціям реформи [3].

Серед лобі-груп, що діють у межах Європейського Союзу, можна виокремити компанії загальної компетенції (багатопрофільні), які здійснюють лобіювання в різних сферах корпоративних інтересів, компанії спеціальної компетенції (вузькоспеціалізовані), що здійснюють лобіювання лише в одній визначеній сфері діяльності, а також лобістські організації, котрі представляють власні інтереси. Нараховується близько 550 єврогруп, із яких майже 50% представляють промислові та комерційні інтереси, 25% – сільськогосподарські та інтереси виробників продовольчих товарів, 20% – інтереси сфери послуг, а 5% – захищають інтереси профспілок, благодійних фондів тощо. До найвпливовіших відносять COPA, UNICE, Hill and Knowlton, Burson–Marsteller, Harvard PR, Weber Shandwick, Grayling Group, Ogilvy Health World, Euro Plus, Euro RSCG Group Corporate, International Council for Capital Formation [3].

На підставі цього вчений акцентував увагу на комунікативній функції, яку застосовують у процесі соціально-політичної діяльності відповідні суб'єкти державно-управлінської практики, котрі вдаються до захисту та просування певних груп інтересів, що слугують необхідною умовою прийняття відповідних рішень. Така концептуальна сентенція ідентифікації лобізму дозволяє розуміти під ним своєрідний комунікативний інструмент прийняття управлінських рішень та зміни сприйняття та ставлення до певних подій у житті суспільства [8, с. 45–46].

На думку О.В. Карпенка, лобізм, забезпечуючи налагодження певних міжкомунікативних процесів у відповідних сферах життєдіяльності суспільства, слугує передусім захисту «представниками різних соціальних груп (“груп впливу”) своїх інтересів шляхом впливу на державні органи під час прийняття конкретних рішень, утверджуючи відкритість суспільства; він слугує конкретною умовою блокування корупційних викликів та зняття напруженості в діяльності органів державної влади щодо реалізації суспільних інтересів» [6].

Із кожним роком європейські інтеграційні процеси все більше розвиваються і впливають на світову політику, у зв'язку із цим посилюється діяльність транснаціональних корпорацій і національних бізнес-структур на європейському рівні. Це призводить до необхідності розробки, прийняття і впровадження правових норм, які регулюють лобістську діяльність. У 1989 році ця проблема була розглянута на одній із сесій Європарламенту з ініціативи євродепутата від Данії. Результатом стала ініціатива розробки кодексу поведінки лобістів і їх відкритої реєстрації, котрою зайнявся депутат від Бельгії. Так, депутат від Бельгії М. Галі у своїй доповіді вперше на офіційному європейському рівні позначив лобіста як «особа, що виступає за дорученням третьої особи на представлення та захист його інтересів» [9, с. 51–54]. Варто зазначити, що таке формулювання є лише понятійним і не містить ніяких конкретних критеріїв та ознак. «Основною метою доповіді депутата М. Галі стала пропозиція створення саморегульованої моделі відстоювання організаційних інтересів шляхом стимулювання саморегуляції лобістських організацій» [9, с. 51–54]. Крім того, доповідь М. Галі містила положення про заборону доступу лобістам на поверхи, де були розташовані кабінети депутатів. Допуск до приміщень Європарламенту передбачалось здійснювати на підставі пропуску, який видається за двох умов:

- ухвалення лобістом кодексу поведінки, що зобов'язує дотримуватися етичних правил;
- унесення у відкритий реєстр особистих даних лобіста, а також даних про його клієнтів, обсяг та основні статті витрат на лобістську діяльність [9, с. 52–53].

Варто зазначити, що доповідь депутатів від Бельгії містив нововведення, а саме – пропозиції про обмеження не тільки для лобістів, але також і для самих депутатів. Так, М. Галі вперше запропонував обов'язкове декларування доходів із неодмінним зазначенням усіх джерел доходу, крім

заробітної плати депутата, й 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 цю тему, внаслідок чого після формування нового складу Європарламентом у 1994 році були прийняті дві доповіді, підготовані депутатами від Франції й Великобританії, з регулювання лобістської діяльності в ЄС. Так була схвалена система стимулювання для зареєстрованих лобістів: право вільного доступу в будівлі повноважних органів ЄС та участь у їх роботі, декларування подарунків, послуг, які отримують державні службовці та євродепутати [9, с. 54].

На рівні Європейського союзу міститься достатня кількість нормативних актів, що регулюють лобістську діяльність у всіх інституціях ЄС. Головною концепцією ЄС у цій сфері є визнання легітимною діяльності лобістів, вибір концепції саморегуляції. Зі свого боку, можливо, й самою концепцією саморегуляції стала думка про те, що лобістська діяльність у Європейському союзі, порівняно із США, абсолютно не врегульована, непрозора й має прихований характер.

До технологій лобіювання громадських інтересів у ЄС неурядовими організаціями відносять: аналітичну експертизу, тобто підготовку досліджень, публікацій і прогнозів, покликаних впливати на ухвалення рішень в органах ЄС або на рівні національних каналів, особливо якщо такі матеріали готуються за їх дорученням і замовленням; стратегічний консалтинг, тобто попередній аналіз окремих рішень ЄС шляхом участі у відкритому обговоренні проблем (найбільш наочно це виявилось у роботі банківських федерацій із визначення механізму введення єдиної валюти ЄС євро, зокрема їх пропозицій у сфері техніки банківських операцій, на які прямо орієнтувався міжнародний валютний інститут у Франкфурті, що став прообразом нинішнього єдиного Центробанку ЄС); інформування інститутів ЄС про поточну лобістську діяльність та консультування; медіарілейшнз, тобто пропаганда інтересів і поглядів лобі-груп через органи масової інформації, зокрема, через “Europe”, “Economist”, “Financial times”, “Frankfurter Allgemeine Zeitung” та інші [3].

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

Чотири основні функції лобістів у ЄС:

- сервісна функція, тобто надання конкретних (і часто ексклюзивних) послуг для своїх членів (наприклад, збір інформації);
- функція лобіювання, а саме вплив на процес прийняття рішень із боку (наприклад, зустрічі з посадовими особами або участь у громадських слуханнях);
- вплив на прийняття рішення, а саме спроби вплинути на рішення зсередини (наприклад, безпосередня участь у процесі прийняття рішень експертних комісій під час вибору проєктів робіт і пропозицій);
- функція реалізації, тобто участь у реалізації політики (наприклад, захоплення управлінських функцій у програмі реалізації) [9].

Перші дві функції є загальними й мають більше консультативний характер, зі свого боку, дві інші функції є більш конкретними і здійснюють істотний вплив на політику ЄС.

Неурядові організації також використовують ІТ-технології, сприяючи фінансуванню виборчих кампаній депутатів Європейського Парламенту; лобіюють інтереси національних урядів під час призначення комісарів (членів Комісії Європейських Співтовариств); організують прямі цільові візити груп інтересів в інститути ЄС для ухвалення необхідних рішень; беруть участь в урядових і міжнародних комісіях з окремих питань регулювання економіки й техніки як експерти (за їхньої участі вироблявся, наприклад, «стабілізаційний план» ЄС щодо боротьби з безробіттям і відновлення економічного зростання, без чого неможлива повна реалізація в межах ЄС Економічного й валютного союзу); ініціюють антидемпінгові розслідування в Комісії ЄС проти «агресивного» імпорту окремих товарів з інших країн; експертна участь представників ділових кіл в офіційних делегаціях Комісії ЄС у переговорах з іншими країнами, на загальноєвропейському рівні зі статусом «соціального партнера» [3].

Характеризуючи практику впровадження досвіду ЄС у сфері регулювання лобістської діяльності на рівні різних органів державної влади, варто погодитись із думкою О.В. Карпенка, який вважає, що в Україні варто закріпити на конституційно-правовому рівні процеси регулювання лобістської діяльності. Із цією метою доцільно передбачити такі напрями:

- право громадян України на участь у прийнятті рішень владними інституціями є одним із фундаментальних прав у суспільстві, яке має своє нормативне закріплення в низці загальноєвропейських правових актів різного рівня ще з самого початку європейської інтеграції;
- водночас, розуміючи важливість урегулювання такої важливої сфери суспільних відносин, як участь громадян та їх різних об'єднань у розробці загальноєвропейської політики, – забезпечення прозорості цього процесу й захисту від можливих зловживань нормотворцями парламенту і створення відповідної комісії для формування транспарентних умов регулювання лобістської діяльності в Україні [6].

**Висновки.** Отже, інститути державної влади в Україні повинні прийняти початкові заходи щодо забезпечення переходу від замкнутого внутрішньо-корпоративного лобі до демократичного і прозорого. Основними напрямками імплементації досвіду ЄС у процесі регулювання лобізму в Україні можна визначити такі: публікація списків усіх зустрічей, і не тільки представників влади, а і представників корпорацій, пов'язаних із лобі; відмова в задоволенні вимог і скасування всіх пільг для незареєстрованих лобістів; посилення уваги до можливості конфлікту інтересів; активна публікація всієї документації у процесі прийняття рішень, котрі стосуються представництва інтересів; спрощена реєстрація для лобістів, які представляють виключно інтереси громадських організацій.

#### Список літератури:

1. Богиня Т.Ю. Конституційно-правові основи лобістської діяльності в європейському союзі. *Вестник государственного и муниципального управления*. 2013. № 3. С. 179–185.
2. Виговський Д.М. Суть лобізму як категорії політичної науки. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2008. № 20. С. 41–47
3. Войнич О.М. Комунікації інститутів ЄС з лобі-групами і громадянським суспільством. *Міжнародні відносини*. 2017. № 17. URL: [http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol\\_n/article/view/3334/3012](http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/3334/3012).
4. Газізов М.М. Європейський досвід лобістської діяльності: уроки для України. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія : Державне управління*. 2015. № 4. С. 57–62.
5. Лобізм: загальнотеоретичний аналіз lobbying: general theoretical analysis / Ю.А. Журба, О.А. Гончаренко. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 3. С. 11–16

6. Карпенко О.В. Про доцільність впровадження в Україні інституту цивілізованого лобізму державно-управлінських рішень. *Демократичне врядування*. 2011. Вип. 7. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2011\\_7\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2011_7_16).
7. Матвієнко В. Інституціоналізація лобістської діяльності у країнах-членах ЄС на прикладі Австрії, Великої Британії, Німеччини, Франції та Данії. *Міжнародні відносини*. 2015. № 1. С. 11–15.
8. Рачинська М.П. Концепції теоретичної ідентифікації лобізму в сучасній західноєвропейській науці. *Вісник НАДУ при Президентіві України (Серія «Державне управління»)*. 2017. № 1. С. 43–48.
9. Яковюк И.В. Лоббизм и его влияние на функционирование институционального механизма Европейского Союза. *Управление мегаполисом : науч.-теорет. и аналит. журнал*. 2012. № 6(30). С. 50–56.

### **Samoilenko O.O. THE IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN MODEL OF LOBBY ACTIVITIES IN UKRAINE**

*The main theoretical approaches to determining the meaning of the concept of “lobbying” are considered in the article. For this purpose, a comparative analysis of the essential features of the studied concept by different scientists. The main features of the formation of the model of European lobbying in the institutes of socio-economic development are determined. A comparative analysis of the essential features of the studied concept by different scientists. The main criteria for lobbying activities in relation to the practice of its lobbying in EU countries are highlighted. The main features of the formation of the European lobbying model in the institutes of socio-economic development are determined. In particular, the basic normative and legal aspects of functioning of lobbying institute of different EU countries are considered, both historically and in the current economic conditions. Aspects of the main models of lobbying activity in different EU countries (in particular, Germany and France) are identified.*

*An overview of lobbying activities in EU structures is given. To this end, the specific corporate representation of European multinational companies and industry associations is examined. It is determined that TNC's modern lobbying network includes individual corporations and their affiliates, various informal contact organizations and foundations, PR and GR agencies, multidisciplinary and specialized lobby companies, engaged media groups, etc. whose purpose is to influence legislative acts adopted by the EU institutions on the activities of civil society structures, election results and decisions of the judiciary.*

*The main directions of practical implementation of lobbying activities in the EU are described. In particular, attention was paid to a number of legal, historical and socio-economic prerequisites for the development of lobbying. Examples of the organization of European lobbying activities, which foresee influencing the processes of public opinion formation by combining methods of lobbying, public relations and advertising, are considered. Based on the study of theoretical and practical aspects of lobbying in EU countries, the possibility of using the European lobbying model in Ukraine was substantiated.*

**Key words:** lobbying, model of lobbying, political situation, state power.