

Горник В. Г.

Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

Євмешкіна О. Л.

Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

Сімак С. В.

Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

ВПЛИВ ГРОМАДСЬКОСТІ НА ПРОВЕДЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНИХ РЕФОРМ ВИБОРЧИХ ПРОЦЕСІВ ТА ФОРМУВАННЯ ПРОЗОРОГО РИНКУ ЛОБІЮВАННЯ В УКРАЇНІ

В статті аналізується участь громадянського суспільства у проведенні антикорупційних реформ виборчих процесів та формуванні прозорого ринку лобіювання та адвокації в Україні. Корупція є головною загрозою для існуючих публічних відносин у системі влади України. Корупція завдає величезної шкоди державі та різко знижує загальну ефективність публічного управління. Україна на світовому фоні сприймається міжнародними експертами як країна з високим рівнем корупції та низькими показниками ефективності державного управління, що підтверджується матеріалами незалежних аналітичних досліджень. Зокрема, за індексом сприйняття корупції (CPI) міжнародної неурядової організації Transparency International у 2022 році Україна посіла 116 місце зі 180 країн. У зв'язку з цим одним із пріоритетних напрямів протидії корупції є вдосконалення національного антикорупційного законодавства з використанням передового міжнародного досвіду у сфері правового регулювання, а саме запровадження громадського контролю, законодавче закріплення механізму доступу громадян до інформації, прозорої системи управління державним майном, мінімізації умов для корупції тощо. Наголошується на необхідності побудови нової держави, вільної від корупції, яка стане основою для майбутніх поколінь. Ефективна антикорупційна система виборчих процесів має базуватися на чіткій та збалансованій системі антикорупційного законодавства та антикорупційних підзаконних актів. Звертається увага на організації справжньої антикорупційної діяльності, яка має передбачати виключно дієве антикорупційне законодавство. Створення прозорого ринку лобіювання та адвокації через прийняття законопроекту виглядає як вкрай першочергове завдання у сфері боротьби з корупцією. Автори вважають, що в рамках реалізації національних стратегій та національних антикорупційних планів надзвичайно важливим буде нормативне врегулювання та закріплення інституту лобізму.

Ключові слова: громадськість, виборчі процеси, корупція, лобізм, публічна влада, реформи.

Постановка проблеми. На сучасному етапі стан корупції вкрай негативно впливає на розвиток і прогрес усіх без винятку сфер суспільства, особливо на виборчі процеси всіх рівнів. Проте абсолютно очевидно, що в різних сферах це явище має свої психологічні основи, протиправні схеми, фінансові потоки та ступінь шкоди загальному регіональному та приватному економічному розвитку місцевих громад, підприємств, підприємців, працівників та їхніх сімей. В Україні давно потрібно провести межу між лобізмом і корупцією шляхом організації публічного обговорення механізму формування інституту лобізму. І, як результат, в найближчі терміни розробити і при-

йняти законодавство щодо лобізму і лобістської діяльності.

Аналіз останніх публікацій. Темі лобізму та проблемам впровадження антикорупційних реформ виборчих процесів приділяється значна увага у наукових працях багатьох закордонних і вітчизняних вчених. Серед вітчизняних науковців зазначені теми досліджували В. Бебик, Д. Д. Ємець, А. Колодій, А. Комаровський, В. Корнієнко, В. Сергєєв, В. Сумська, С. Телешун, В. Терещук, Є. Тихомирова, П. Толстих, В. Федоренко та інші. Однак недостатньо дослідженими залишаються питання, пов'язані з особливостями формування прозорого ринку

лобіювання та адвокації, нормативним врегулюванням та закріпленням інституту лобізму.

Формулювання цілей статті. Дослідження особливостей впливу громадськості на проведення антикорупційних реформ виборчих процесів, формування прозорого ринку лобіювання в Україні.

Виклад основного матеріалу. Україна на світовому фоні сприймається міжнародними експертами як країна з високим рівнем корупції та низькими показниками ефективності державного управління, що підтверджується матеріалами незалежних аналітичних досліджень. Зокрема, за індексом сприйняття корупції (CPI) міжнародної неурядової організації Transparency International [2] у 2022 році Україна посіла 116 місце зі 180 країн нарівні з Філіппінами і Замбією.

Протягом багатьох років побутувала думка, що термін «корупція» асоціюється лише з державним сектором, приватний сектор залишався в тіні. Навіть у більшості міжнародних документів корупція розглядається лише у зв'язку з державним сектором економіки.

Основним міжнародним документом, що містить інституційні антикорупційні норми, є Конвенція ООН проти корупції від 31 жовтня 2003р. [3], ратифікована Україною 18 жовтня 2006 року.

Відповідно до ст. 12 Конвенції проти корупції кожна держава-учасниця відповідно до основоположних принципів свого національного законодавства вживає заходів для запобігання корупції в приватному секторі, вдосконалення стандартів бухгалтерського обліку та аудиту в приватному секторі та, у відповідних випадках, встановлює ефективні, пропорційні та переконливі цивільні, адміністративні чи кримінальні санкції за невиконання таких заходів.

Суспільна небезпека комерційного підкупу полягає в тому, що його наслідки поширюються як на приватний, так і на державний сектори. Водночас цей небезпечний злочин має високу латентність.

Корупція як соціальне явище виражається у вчиненні певних кримінальних правопорушень, які переслідуються у кримінальному порядку. Чинний Кримінальний кодекс України [5] включає корупційні кримінальні злочини як зловживання службовими повноваженнями, перевищення влади або службових повноважень, привласнення повноважень посадової особи, незаконна участь у підприємницькій діяльності, перешкоджання законній підприємницькій діяльності, одержання хабара, дача хабара, посередництво в хабарництві, службове підроблення, службова бездіяльність, недбалість.

Як показує досвід ряду країн, таких як США, Австралія, Південна Корея, Нова Зеландія, Сінгапур та скандинавські країни, боротьба з корупцією як у державному, так і в приватному секторах ведеться в одному напрямку, оскільки усі галузі економіки є складовими єдиної системи.

Слід зазначити, що в епоху глобалізації в приватному секторі з'являються транснаціональні компанії, які, користуючись своїм становищем на ринку, створюють собі найсприятливіші умови та починають відігравати все більшу роль у соціально-економічному розвитку країни та суспільства. Тому в розвинених країнах приватний сектор домінує над державним.

Поширення корупції в приватному секторі дуже негативно впливає на економічний розвиток країни. Марнотратство урядом різних ресурсів (економічних, природних, людських і фінансових) призводить до зниження економічного зростання. У приватному секторі керівники компаній використовують свою владу, щоб відкрити двері для дій заради особистої вигоди, завдаючи шкоди державним інтересам. На нашу думку, для підвищення ефективності кримінально-правових заходів протидії корупції необхідно розширити коло осіб, які можуть бути визнані суб'єктами кримінальних корупційних правопорушень.

Для прозорості, контролю та підзвітності прийняття рішень необхідні відповідні організаційно-правові механізми. Для реалізації цього заходу необхідно врегулювати процес громадського контролю, більше залучати громадян до процесу прийняття рішень, активно використовувати можливості ЗМІ, здійснювати моніторинг якості надання державних послуг через веб-портали. Громадяни повинні мати доступ до інформації про діяльність суб'єктів як державного так і приватного секторів.

Необхідно дотримуватися сучасних принципів етики та чесного ведення бізнесу, передбачити обов'язок вживати заходів, спрямованих на запобігання корпоративній корупції та визначення стандартів добросовісного ведення бізнесу. Необхідно забезпечити прозорість послуг, що надаються суб'єктами державного та приватного секторів: широко використовувати електронні технології, особливо в банківському та фінансовому секторах, зменшити участь держави в різних секторах економіки.

Законопроекти про лобізм і лобістську діяльність в Україні розроблялися багато разів, але жоден з них остаточно прийнятий не був. Перші кроки у цьому напрямку було зроблено тільки у 2020 році. Тоді була зареєстрована низка законопроектів, які

після розгляду Комітет Верховної Ради з питань правової політики, були відхилені і вже у 2021 році створена робоча група щодо законодавчого регулювання лобістської діяльності.

18 вересня 2023 року Президент підписав надважливий Закон України «Про правотворчу діяльність» (№5707) [12]. Реалізація положень цього Закону підвищить ефективність законодавчого процесу та державної політики в цілому, дасть змогу встановити єдині умови для всіх суб'єктів, які уповноважені розробляти та приймати нормативно-правові акти. Закладається зрозуміла основа законодавчої системи, планування правотворчої діяльності, механізмів розробки документів публічної політики.

Крім того, що цей Закон дозволить зробити законодавчий процес зрозумілим і ефективним, завдяки імплементації положень Закону України «Про правотворчу діяльність» відкривається шлях для законодавчого врегулювання процесів лобізму та адвокації в Україні.

13 грудня 2023 року Кабінет Міністрів України подав до Верховної Ради проект Закону України «Про добросчесне лобіювання» [7]. Загалом можна стверджувати, що проект відповідає міжнародним стандартам та належній практиці. Так, запроваджується відкритий реєстр суб'єктів лобістської діяльності, визначаються гарантії прозорості та добросчесності ведення лобістської діяльності, коло об'єктів такої діяльності, встановлюються вимоги до розкриття відомостей.

Законодавче регулювання лобізму, його комплексна нормативна регламентація на рівні закону гостро потребувалось з часу набуття незалежності України. У розрізі останніх кроків на шляху вступу до Європейського Союзу прийняття ефективного законодавства у цій сфері зменшить ризики політичної корупції, а отже прискорить вступ. Необхідність вирішення цих питань підкреслені у Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки, затвердженій Кабінетом Міністрів України [10] та у Антикорупційній стратегії до 2025 року Національного аганства з питань запобігання корупції [9].

Через відсутність врегульованого ринку лобіювання бізнес-асоціації на теперішній час не мають унормованого механізму лобіювання своїх інтересів.

Про необхідність встановлення зрозумілих правил гри також неодноразово наголошували громадські організації з метою дати їм законні механізми адвокації своїх ініціатив щодо реалізації антикорупційної політики. Це дозволить від-

крити ринок та мотивувати всіх зацікавлених осіб офіційно займатися своєю діяльністю, активніше брати участь у формуванні державної політики.

Прийняття закону зробить прозорою та законною діяльність лобістів, дасть їм право на зустрічі з депутатами, представниками уряду та іншими суб'єктами правотворчості, приймати участь у підготовці й написанні законопроектів.

Європейські інституції теж не одноразово наголошували на необхідності врегулювання питань лобістської діяльності в Україні. Саме про це наголошується в Рекомендаціях у Доповіді Групи держав проти корупції (GRECO) [13].

Європейська Комісія рекомендує запровадити законодавство, що регулює лобізм, у відповідності до європейських стандартів. Зокрема про це йдеться у Звіті щодо розширення ЄС [1], у якому було рекомендовано розпочати переговори про вступ України до ЄС. В цьому документі наголошується на необхідності забезпечення участі громадянського суспільства у процесі регулювання лобізму.

Венеціанська комісія [10] визначає лобізм як «усну або письмову комунікацію» приватних осіб або груп, кожна з яких має різні та специфічні інтереси, «з державним чиновником для впливу на законодавство, політику або адміністративні рішення». Спроба вплинути може бути успішною, а може бути й невдалою – важливою є дія приватних осіб, які намагаються вплинути на державних діячів.

Крім того, для відокремлення лобістської діяльності від інших видів діяльності Венеціанська комісія зазначає додаткові специфічні елементи лобізму [11]:

1) лобіювання здійснюється «позаінституційним» суб'єктом, тобто суб'єктом або особою, яка при цьому не виконує державних повноважень або не має конституційного мандату. Цей критерій може виключати або включати діяльність тієї самої особи чи організації залежно від контексту. Професійний суб'єкт може використовувати державні повноваження, коли він обговорює деонтологічне регулювання (і, отже, потенційно може лобіюватись), але це лобіювання, коли законопроект, що стосується професії, знаходиться на розгляді в уряді чи парламенті, і він має на меті вплинути на це рішення, за відсутності формальної консультативної ролі. Економічні та соціальні ради, створені в Європі та в усьому світі, зазвичай виконують таку формальну консультативну роль і, незалежно від їхнього складу, не займаються «лобіюванням», як це визначено тут. Наголошується що, політичні партії

можуть бути приватними, «позаінституційними» суб'єктами, але загалом вони мають допомагати у формулюванні суспільних інтересів. Їхня роль у формуванні політики, яка потім обговорюється в державних органах прийняття рішень, не підпадає під визначення «лобіювання», але є вираженням представницької демократії;

2) лобіювання зазвичай включає пряму чи опосередковану винагороду за свої послуги лобістів, які намагаються вплинути на політичні рішення, тобто займаються цією діяльністю на «професійній» основі. Цей критерій має на меті виключити з визначення лобіювання такі форми демократичної участі, як звернення до парламенту або дії звичайних громадян, які можуть прагнути обговорити важливі питання зі своїми представниками [11].

В Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи лобізм визначається як просування конкретних інтересів шляхом спілкування з державним службовцем у рамках структурованої та організованої дії, спрямованої на вплив на прийняття публічних рішень. Конкретний інтерес може представляти «приватний» інтерес, наприклад, корпорація, яка, можливо, бажає, щоб їхні політичні переваги були відображені в законодавстві. Як альтернатива, конкретний інтерес може представляти більш «суспільний» інтерес, наприклад, щодо екологічних питань. «Структуровані та організовані дії» можна розуміти як навмисну, сплановану, методичну чи скоординовану стратегію, яку лобісти використовують, щоб вплинути на політику та просувати свою політичну позицію, зазвичай за підтримки інфраструктурного чи організаційного апарату. Саме цей елемент суттєво відрізняє лобізм від інших актів впливу чи спроб впливу. Незважаючи на те, що ці дії можуть стосуватися процесу прийняття державних рішень, їх можна відрізнити від лобіювання, оскільки вони ізольовані, неструктуровані та/або спонтанні; тобто вони не є частиною заздалегідь визначеного плану [14].

Згідно Звіту Венеціанської комісії виділяються три типи законодавчого регулювання лобізму в державах – членах Ради Європи (2011 рік) з точки зору правових рамок регулювання лобізму [11].

Перший тип – низько регламентована система (Німеччина, Франція, Польща, Європарламент, Комісія ЄС): правила індивідуальної реєстрації існують, але обсяг інформації, що має надаватися, досить незначний; регулювання охоплює лише законодавчу діяльність і стосується парламенту; немає вимоги звітувати про витрати лобіста; реєстр лобістів знаходиться у відкритому

доступі, але не містить всю повноту інформації про діяльність лобістів; немає жорстких санкцій за порушення / недотримання законодавства; немає обмежень «cooling-off» (тобто обмежень членам законодавчого органу чи високопосадовцям займатися лобістською діяльністю протягом певного часу після припинення повноважень / звільнення).

Другий тип – середньо регламентована система (Литва, Угорщина, Канада, деякі штати США, Австралія, Тайвань): існують детальні правила реєстрації і розкриття інформації, включаючи предмет лобістської діяльності, об'єкти лобіювання; регулювання охоплює діяльність не тільки щодо законодавчого процесу, але й серед органів і посадовців виконавчої влади; законодавство вимагає розкриття витрат лобіста на лобіювання; але немає вимоги щодо розкриття витрат працедавцем лобіста; реєстр лобістів знаходиться у відкритому доступі, але деяка інформація в реєстрі залишається з обмеженим доступом; існує державна агенція, що здійснює нагляд за лобістською діяльністю; законодавством встановлені обмеження «cooling-off».

Третій тип – жорстко регламентована система (США на федеральному рівні та на рівні більшості штатів): існують детальні правила реєстрації і розкриття значного обсягу інформації, включаючи розкриття інформації про всіх співробітників, оперативного внесення змін до реєстру; лобістська діяльність включає не тільки діяльність щодо законодавчого органу, але й щодо органів і посадових осіб виконавчої влади; існують жорсткі вимоги щодо розкриття витрат на лобіювання, зарплати лобіста, обліку витрат, пов'язаних з лобіюванням, розрахунків витрат на кожного конкретного посадовця чи законодавця та членів їх сімей, внесків до політичних партій тощо; існують жорсткі вимоги щодо розкриття витрат роботодавця лобіста; вся інформація реєстру лобістів є відкритою; існує державна агенція, що здійснює нагляд за лобістською діяльністю, отримує і перевіряє звіти і проводить регулярні перевірки; існує система санкцій, включаючи кримінальні, за порушення законодавства про лобіювання; законодавством встановлені обмеження «cooling-off» [11].

Для становлення лобізму як повноцінного інституту необхідно існування двох умов: по-перше велике різноманіття інтересів у суспільстві, що виникає внаслідок його соціальної диференціації, розшарування, «спеціалізації», другою обов'язковою передумовою є розширення доступу до влади на основі політичного плюралізму, що характерно насамперед для демократичних режимів [4].

Лобістська діяльність регулюється на рівні законодавства майже у всіх розвинених країнах. Цікавим з точки зору розвитку цієї сфери є приклад Сполучених Штатів Америки. На цей час в США діє розвинена система законів, які безпосередньо та опосередковано регулюють лобістську діяльність: закони про реєстрацію лобістів (1946 р., з поправками 1995 р.), про іноземний лобізм (1938 р.), про федеральні виборчі кампанії (1972 р.) тощо. Завдяки цьому у США це більш зарегульована діяльність ніж у європейських країнах, в яких відсутня система суворої звітності (наприклад, фіксація повідомлень про кожний контакт).

На закінчення хотілося б ще раз відзначити, що сьогодні в Україні існує необхідна антикорупційна правова база. Нормативно-правові акти, що регулюють питання протидії корупції, постійно вдосконалюються, доповнюються та змінюються. Щороку приймаються нові закони, укази Президента, постанови Уряду, відомчі нормативні акти органів виконавчої влади та органів місцевої влади, спрямовані на боротьбу з корупцією. На думку автора, необхідно прийняти на всіх рівнях державної влади підзаконні нормативно-правові акти (укази, розпорядження тощо), а також акти роз'яснювального та методичного характеру (положення, методики, інструкції, роз'яснення),

спрямовані на посилення антикорупційний контроль (державний і громадський) в системі державного і муніципального управління.

Висновки. Сьогодні корупція стала звичним явищем для населення нашої країни. Для викорінення цієї зарази необхідно широко використовувати інститути громадянського суспільства. Також необхідно створити антикорупційну культуру та правову свідомість у державному та приватному секторах. Наприклад, необхідно створювати громадські організації, які б активно займалися антикорупційною пропагандою. Як наслідок, підвищення рівня правової культури населення сприятиме підвищенню якості законотворчості та залученню різноманітних інститутів громадянського суспільства до антикорупційної політики, яку проводить держава. Для цього необхідно пропагувати антикорупційну поведінку, культивувати у населення негативне ставлення до корупції у всіх її проявах. Запровадження законодавчого регулювання лобізму призведе до значно прозорішої політичної системи, буде сприяти відкритості уряду, відповідальності політичних діячів. Крім того це створить рівні умови та правила для всіх зацікавлених суб'єктів процесу розробки і імплементації публічної політики. Лобізм є ознакою демократичного урядування.

Список літератури:

1. Звіт щодо розширення ЄС. Європейська комісія. 08.11.2023. № SWD(2023) 699 final. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699_Ukraine_report.pdf
2. Індекс сприйняття корупції (CPI). Міжнародна неурядова організація Transparency International. 2022. URL: <https://cpi.ti-ukraine.org>
3. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. Закон України. 18.10.2006. № 251- V. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text/
4. Королько В. Г. Основи Паблікрилейшнз. Ваклер. 2000. 396 с.
5. Кримінальний кодекс України. 05.04.2001. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>
6. Про громадські об'єднання. Закон України. 22.03.2012. № 4572- VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>
7. Про добросчесне лобіювання. Проект Закону. 13.12.2023. № 10337. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43386>
8. Про запобігання корупції. Закон України. 14.10.2014. № 1700. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2014, № 49, ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
9. Про засади державної антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки. Закон України. 20.06.2022. № 2322- IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#n93>
10. Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки. Постанова Кабінету Міністрів України. 04.03.2023. № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-п#Text/>
11. Про правову базу регулювання лобіювання в державах-членах Ради Європи. Звіт Венеціанської комісії. 31.05.2011. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-DEM\(2011\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-DEM(2011)002-e)
12. Про правотворчу діяльність. Закон України. 24.08.2023. № 3354- IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-IX#Text>
13. Рекомендації. Доповідь Групи держав проти корупції (GRECO). 24.03.2023. № GrecoRC4(2023)2. URL: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680aaa790/>

14. Рекомендації. Комітет Міністрів Ради Європи. 22.03.2017. № 1282. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680700a40

15. Wolpe B. C. Lobbying Congress: How the System Works. Washington: Rutgers University Congressional Quarterly Inc., 1996. 206 p.

Hornyk V. H., Yevmieshkina O. L., Simak S. V. PUBLIC INFLUENCE ON THE IMPLEMENTATION OF ANTI-CORRUPTION REFORMS OF ELECTION PROCESSES AND FORMATION OF TRANSPARENT MARKET FOR LOBBYING IN UKRAINE

The article analyzes the participation of civil society in the implementation of anti-corruption reforms of electoral processes and the formation of a transparent lobbying and advocacy market in Ukraine. Corruption is the main threat to the existing public relations in the Ukrainian government system. Corruption causes enormous damage to the state and sharply reduces the overall efficiency of public administration. Against the background of the world, Ukraine is perceived by international experts as a country with a high level of corruption and low indicators of public administration efficiency, which is confirmed by the materials of independent analytical studies. In particular, according to the corruption perception index (CPI) of the international non-governmental organization Transparency International in 2022, Ukraine took 116th place out of 180 countries. In this regard, one of the priority directions for combating corruption is the improvement of national anti-corruption legislation using best international experience in the field of legal regulation, namely, the introduction of public control, the legislative consolidation of the mechanism of citizens' access to information, a transparent system of state property management, and the minimization of conditions for corruption, etc. It is emphasized the need to build a new state, free from corruption, which can become the basis for future generations. An effective anti-corruption system of electoral processes should be based on a clear and balanced system of anti-corruption legislation and anti-corruption by-laws. Attention is drawn to the organization of real anti-corruption activities, which should include only effective anti-corruption legislation. The creation of a transparent market for lobbying and advocacy through the adoption of the draft law looks like an extremely high-priority task in the field of combating corruption. The authors believe that within the framework of the implementation of national strategies and national anti-corruption plans, regulatory regulation and consolidation of the institution of lobbying will be extremely important.

Key words: public, electoral processes, corruption, lobbying, public power, reforms.