ПРИВАТНЕ АКЦІОНЕРНЕ ТОВАРИСТВО
«ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ»
Навчально-науковий інститут управління, економіки та бізнесу
Кафедра публічного адміністрування

«Допущено до захисту»
В.о. завідувач кафедри
_____
А.В.Дакал
«____»_____2026 р.

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на здобуття першого (бакалаврського) рівня вищої освіти

на тему:

«ПУБЛІЧНА АДВОКАЦІЯ ІНТЕРЕСІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ»

Виконав: студент групи
Е-9-22-Б1ПУА(4.0ддс)
спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
Шуляк Микола Миколайович
Керівник: к.держ.упр. Телендій А.А.

Київ – 2026

АНОТАЦІЯ

Шуляк Микола Миколайович. «Публічна адвокація інтересів територіальних громад як механізм розвитку місцевого самоврядування».

Кваліфікаційна робота на здобуття рівня вищої освіти «бакалавр» із спеціальності «Публічне управління та адміністрування» – Міжрегіональна Академія управління персоналом – Київ. 2026

У кваліфікаційній роботі визначено теоретичні основи публічної адвокації інтересів у місцевому врядуванні. Розкрито концептуальні засади публічної адвокації інтересів територіальних громад. Запропоновано шляхи впровадження прозорого інструментарію адвокації інтересів громад.

Ключові слова: публічна адвокація, інтереси територіальних громад, місцеве самоврядування, представництво інтересів, лобіювання, публічне управління, децентралізація.

SUMMARY

Shuliak Mykola. "Public Advocacy of Territorial Communities' Interests as a Mechanism for the Development of Local Self-Government".

Thesis for obtaining the level of higher education "Bachelor" in "Public Management and Administration" – Interregional Academy of Personnel Management – Kyiv. 2026

The thesis defines the theoretical foundations of public advocacy of interests in local government. The conceptual principles of public advocacy of territorial communities' interests are disclosed. Ways to implement transparent tools for advocating the interests of communities are proposed.

Keywords: public advocacy, interests of territorial communities, local self-government, representation of interests, lobbying, public management, decentralization.

ЗМІСТ

ВСТУП 4
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОЇ АДВОКАЦІЇ ІНТЕРЕСІВ У МІСЦЕВОМУ ВРЯДУВАННІ 8
1.1 Сучасний стан наукової розробленості проблеми адвокації інтересів громад у публічному управлінні 8
1.2 Теоретико-методологічні виміри адвокації у процесах територіального розвитку 13
1.3 Зарубіжний досвід інституціоналізації адвокації та публічної адвокації на місцевому рівні 26
Висновки до розділу 1 32
РОЗДІЛ 2 КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОЇ АДВОКАЦІЇ ІНТЕРЕСІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД 35
2.1 Правові основи представництва інтересів та лобіювання в Україні 35
2.2 Моделювання прозорої адвокаційної стратегії розвитку територіальної громади 43
2.3 Аналіз вітчизняного досвіду адвокації інтересів територіальних громад 52
Висновки до розділу 2 55
РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ ВПРОВАДЖЕННЯ ПРОЗОРОГО ІНСТРУМЕНТАРІЮ АДВОКАЦІЇ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАД 58
3.1 Законодавчі тренди регулювання лобіювання та представництва інтересів в Україні 58
3.2 Розвиток локального нормативно-правового поля прозорої адвокації інтересів громади 63
3.3 Прогнозна оцінка наслідків запровадження моделі політичного лобіювання для розвитку територіальних громад 75
Висновки до розділу 3 81
ВИСНОВКИ 85
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 88

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. У сучасних умовах децентралізації, воєнних викликів і посилення ролі територіальних громад особливого значення набуває не лише формальне розмежування повноважень, а й здатність громад системно представляти власні інтереси у взаємодії з державними органами, міжнародними партнерами, бізнесом, громадськими організаціями та професійними асоціаціями. Саме тому фокус цієї роботи зміщено від вузького розуміння адвокації як тиску на владу до ширшого поняття публічної адвокації інтересів територіальних громад, що передбачає відкриту, аргументовану, правомірну й суспільно корисну комунікацію щодо потреб місцевого розвитку.

Публічна адвокація інтересів громад у межах цієї роботи розглядається як легітимний механізм впливу на формування рішень, програм, бюджетних пріоритетів і нормативних актів, спрямованих на розвиток місцевого самоврядування. На відміну від тіньового або корпоративного лобіювання, така адвокація має ґрунтуватися на прозорості, доказовості, відкритому діалозі, участі мешканців і підзвітності суб’єктів, які представляють інтереси громади.

Актуальність дослідження посилюється тим, що територіальні громади дедалі частіше конкурують за ресурси, державні програми, міжнародну допомогу, інвестиції та інфраструктурні проєкти. За цих умов громада, яка не має чіткої адвокаційної стратегії, втрачає можливість своєчасно доносити власні потреби, обґрунтовувати пріоритети та захищати інтереси мешканців. Водночас неформальний і непрозорий вплив може породжувати недовіру, конфлікти інтересів і ризики корупційного сприйняття.

Тому сутність дослідження полягає не в апології адвокації, а в обґрунтуванні переходу від непрозорого представництва вузьких інтересів до моделі відкритої публічної адвокації громад. Така модель має поєднувати

правові процедури, локальні правила взаємодії, консультації з мешканцями, аналітичне обґрунтування потреб, партнерство з асоціаціями органів місцевого самоврядування та етичні обмеження для запобігання зловживанням.

Наукове значення теми визначається потребою уточнення понятійного апарату, розмежування адвокації, адвокації, представництва інтересів, громадської участі та політичного впливу. Практичне значення полягає у можливості використання висновків роботи для розроблення локальних правил прозорого представництва інтересів громади, формування адвокаційних планів, підготовки публічних консультацій, обґрунтування бюджетних запитів і розвитку партнерства між владою та громадськістю.

Мета бакалаврської роботи – теоретично обґрунтувати та розробити практичні рекомендації щодо формування моделі публічної адвокації інтересів територіальних громад як механізму розвитку місцевого самоврядування.

Цією метою зумовлені такі завдання дослідження:

- виявити сучасний стан наукової розробленості проблеми адвокації, адвокації та представництва інтересів у процесах публічного управління;

- уточнити теоретико-методологічні виміри публічної адвокації інтересів у територіальному розвитку;

- проаналізувати зарубіжний досвід інституціоналізації адвокації та прозорого представництва інтересів на місцевому рівні;

- дослідити правові основи лобіювання, громадської участі та представництва інтересів в Україні;

- змоделювати прозору адвокаційну стратегію розвитку територіальної громади;

- охарактеризувати вітчизняний досвід адвокації інтересів громад у взаємодії з органами публічної влади;

- проаналізувати законодавчі тренди регулювання лобіювання та публічної адвокації в Україні;

- сформулювати пропозиції щодо розвитку локального нормативно-правового поля прозорого представництва інтересів громади.

Об'єкт дослідження – процеси розвитку місцевого самоврядування та представництва інтересів територіальних громад.

Предмет дослідження – публічна адвокація інтересів територіальних громад як правовий, організаційний і комунікаційний механізм розвитку місцевого самоврядування.

Методи бакалаврської роботи. Дослідження базується на структурно-функціональному підході, який дозволяє розглядати адвокацію інтересів громади як систему взаємопов'язаних суб'єктів, процедур, каналів комунікації та очікуваних результатів. Системний метод використано для аналізу ролі адвокації у місцевому розвитку; порівняльний – для зіставлення зарубіжних і українських практик; правовий – для оцінювання нормативних засад лобіювання та громадської участі; інституційний – для визначення ролі органів місцевого самоврядування, асоціацій громад, громадських організацій та експертних середовищ; прогностичний – для оцінювання наслідків упровадження моделі публічної адвокації.

Найважливішим методологічним положенням роботи є обґрунтування того, що адвокація інтересів територіальних громад повинна відрізнятися від тіньового адвокації через відкритість мети, публічність аргументів, правомірність каналів впливу, участь мешканців і підзвітність результатів.

Практична цінність дослідження полягає в тому, що його положення можуть бути використані органами місцевого самоврядування, асоціаціями територіальних громад, громадськими організаціями та експертними групами для підготовки адвокаційних кампаній, локальних положень про консультації, планів взаємодії з державними органами та механізмів публічного звітування.

Наукова новизна магістерської роботи полягає у зміщенні дослідницького акценту від адвокації як інструменту політичного впливу до публічної адвокації як відкритого механізму представництва інтересів територіальних громад. У роботі запропоновано підхід, за якого адвокаційна діяльність громади розглядається як поєднання правового регулювання, комунікаційної стратегії, доказового обґрунтування потреб і процедур запобігання конфлікту інтересів.

Апробація результатів дослідження. Шуляк М. М. Відкриті технології як інструмент підвищення прозорості та ефективності публічного адміністрування. Всеукраїнська науково-практична конференція «Science Vision 2035. Молодь формує майбутнє». 26 березня 2026. Київ: Міжрегіональна Академія управління персоналом (прийнято до друку).

Структура дослідження. Бакалаврська робота складається зі вступу, трьох розділів основного матеріалу, висновків та списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОЇ АДВОКАЦІЇ ІНТЕРЕСІВ У МІСЦЕВОМУ ВРЯДУВАННІ

1.1 Сучасний стан наукової розробленості проблеми адвокації інтересів громад у публічному управлінні

Аналіз публічної адвокації інтересів територіальних громад потребує ширшої оптики, ніж традиційне дослідження адвокації. У цій роботі адвокація розглядається як одна з історично сформованих форм впливу на рішення влади, тоді як публічна адвокація трактується як відкритий, правомірний і доказовий спосіб представлення потреб громади у процесах публічного управління.

Елітарні концепції державного устрою розглядають процес прийняття лобістських рішень як взаємодію еліт і виходять з наявності невеликої правлячої еліти, а також ширшої за складом еліти не правлячої, але така, яка має в своєму розпорядженні економічні ресурси еліти і масових верств населення [72, с. 19].

Теорія еліт, сформульована в працях В. Парето, Г. Моска послугувала основою аналізу, що дозволяє досліджувати систему представництва лобістських інтересів еліт. У їх роботах подається класифікація еліт, охарактеризовані способи відтворення правлячих класів, представлені концепції світократичного і владного підходів до їх дослідження [72, с. 19].

Німецький політолог Р. Міхельс, досліджуючи соціальні відносини, прийшов до висновку про неможливість безпосереднього правління мас і, отже, про нездатність їх впливати на прийняття лобістських рішень. Він сформулював “залізний закон олігархії”, який виходить з того, що будь-яка організація суспільства неминуче породжує олігархію, причому це правило може бути застосоване навіть до партій з демократичною організаційною

основою. З цих міркувань він робив висновок про недосяжність “демократії в чистому вигляді” [74].

Австрійський економіст і соціолог Й. Шумпетер зміг подолати це протиріччя, вважаючи, що суттєвою рисою демократії є конкуренція політичних еліт, що є основою адвокації в рамках елітістичних моделей [52, с. 183].

Згідно висунутою пізніше Дж. Бернхемом теорії економічного підходу контроль над засобами виробництва в розвинених індустріальних суспільствах здійснює “нова еліта”, куди входить і управлінська верхівка. В результаті чого держава вступає у відносини залежно від цієї еліти і бюрократизується, що значно обмежує коло суб'єктів адвокації [30, с. 129].

Теорія “еліт” виходить з зосередження влади в руках обмеженої меншості, в той час як набула широкого поширення на Заході плюралістична концепція влади і управління, яка стверджує, що сучасні демократичні суспільства відкриті для боротьби за вплив різних груп інтересів.

Теорія “зацікавлених груп” в політичній науці вперше була сформульована в роботі А. Бентлі “Процес управління”, де автор стверджував, що основу політичного процесу становить постійне зіткнення і взаємодія груп інтересів, в результаті чого здійснюється тиск на уряд з метою домогтися вигідних лобістських рішень, в той же час посередництво груп інтересів дозволяє досягти суспільної згоди в державному управлінні
[30, с. 132].

Ідея участі зацікавлених груп в політичному процесі отримала подальший розвиток в роботах П. Ієрінга, який розробив теорію “групового базису в політиці” та Д. Трумена, який обґрунтував базові теоретичні положення концепції групової участі. Д. Труман висловив припущення про неминучість збільшення кількості зацікавлених груп в міру ускладнення громадських інтересів. Він вважав цей процес є настільки важливим, що пов'язував його з проблемою стабільності суспільства [17, с. 403].

У книзі “Логіка колективної дії” М. Ольсон висловив припущення, що загальний інтерес не може бути єдиним мотивом, що об'єднує людей в групи і асоціації, особливо коли мова йде про великі групи, що схожі на профспілки. На його думку, групи репрезентації політичних інтересів мають асиметричний вплив на процес прийняття політичних рішень [59, с. 11].

У той же час, окремі вчені, наприклад, К. Патеман, досліджували можливість “втручання” в державні справи тільки за допомогою участі в голосуванні та обговоренні представлених проблем [62, с. 27].

Т. Кантріл, Ч. Адріан і У. Грант розвинули і деталізували концепцію групової участі як основи просування адвокації. У. Грант в своїх роботах велику увагу приділяв характеристиці груп тиску, їх класифікації, виділяючи “внутрішні” і “зовнішні” групи [67, с. 29].

Побудова загальної моделі адвокації та участі зацікавлених груп в політичному процесі розроблялося в двох напрямках: плюралістичному і корпоративному.

Представники першого напряму Р. Даль, Л. Мілбрах і Г. Вільсон припускали в висунутих ними концепціях незалежність груп про держави і вільну конкуренцію лобістів між собою [58, с. 145].

Представниками корпоративного підходу, відповідно до якого держава наділяє певну групу монопольним правом на представництво конкретних інтересів в політичному процесі, є К. Фредріч, К. Грінволда [58, с. 146].

Подальший розвиток теорія адвокації отримала в межах концепції неокорпоративізму в працях таких вчених, як: Ф. Шмиттер [58], який з початку 1970-х рр. займається дослідженням перспектив його подальшого розвитку, взаємодії неокорпоративістських моделей з демократією.

Ф. Шмиттер виокремлював в корпоративізмі негативні риси, адже демократія мусить бути відкритою і прозорою системою, в той час як корпоративізм зводить прозорість до рівня тільки групових інтересів, виражених в публічних політичних діях [58, с. 147].

Серед японських політологів, які вивчали зацікавлені групи як основних акторів адвокації в політичній суспільній системі Японії, слід зазначити М. Мурамацу і М. Ітo, в дослідженнях яких наводиться класифікація груп інтересів, виявляються специфічні риси груп інтересів в Японії [34, с. 9].

Х. Маеда і К. Окада в межах вивчення структури сучасної політичної системи Японії зверталися до питань формування виборних фондів, виявили специфічні риси адвокації і груп інтересів в умовах правління Ліберально-демократичної партії Японії (ЛДПЯ) [34, с. 11].

Вище наведений досвід наукового осмислення є важливим методологічним апаратом у дослідженні політико-правових засад адвокації в Україні.

Проблему адвокації активно розробляють сучасні зарубіжні науковці. Їм вдалося значною мірою зламати стереотип, що склався в радянські часи: сприйняття адвокації як особливого виду державно-монополістичної корупції.

Комплексний аналіз процесу лобіювання подається в одній з останніх робіт А.П. Любимова [45].

Згаданий автор провів системне дослідження глибинних причин протистояння суспільства і влади, описав історичні шляхи розвитку адвокації, обґрунтував необхідність законодавчого врегулювання правових основ лобістської діяльності.

Важливий внесок у вивчення лобістських відносин внесли С. Перегудов [60], А. Бінецький [13], в працях яких виявлені основні моделі адвокації, еволюція відношення суспільства, держави і корпоративних груп інтересів.

У працях М. Зяблюка [33], Н. Іванова [34], висвітлено питання законодавчого регулювання і практики лобіювання в США.

Адвокація, на думку науковців, має потрійну природу, яка виражається в тому, що він є соціальним, політичним та інституційно-ідеологічним

інститутом. В історичному аспекті феномен адвокації зародився як соціальний інститут [9].

З розвитком парламентаризму, права і державного управління він перетворюється на політико-правовий інститут, а в сучасних умовах виявляється тенденція з його трансформації в інформаційно-ідеологічний інститут.

Науковці виокремлюють декілька підходів до трактування поняття “адвокація”.

Психологічний підхід: адвокація – це маніпулятивно-психологічна взаємодія з чиновниками.

Інституціональний підхід: адвокація – це інститут політичної системи, що забезпечує взаємодію суспільства і влади; адвокація – це засіб підтримки рівноваги в суспільстві в реалізації права кожного громадянина брати участь в управлінні справами держави.

Інструментальний підхід: адвокація – це набір методів впливу на процес вироблення державних рішень.

Процедурний підхід: адвокація – це органічний елемент системи бюрократичних правил і процедур прийняття політичного рішення.

Плюралістичний підхід: всі лобісти є повноправними учасниками системи вироблення прийняття державних рішень.

Корпоративістський підхід: адвокація – це діяльність, в ході якої лише найбільш впливові групи мають реальні важелі впливу на процес прийняття державних рішень.

Інформаційний підхід: чиновник довіряє лобістові статус постачальника інформації [11, с. 13].

Отже, розвиток політико-правових засад становлення та функціонування інституту адвокації в Україні представлений науковими концепціями вчених суспільно-політичних наук у рамках досліджень проблем, що супроводжують дану проблематику.

Проте, наразі є відсутнім комплексне ґрунтовне дослідження політико-правових засад становлення інституту адвокації в Україні у контексті науки “Публічне управління та адміністрування”.

1.2 Теоретико-методологічні виміри адвокації у процесах територіального розвитку

Щоб усвідомити, що таке лобістська діяльність, важливо перш за все дати характеристику адвокації, проаналізувати його понятійний апарат і зміст самого терміну “адвокація”.

Термін “Лобі” прийшов в англійську мову з середньовічної латині і спочатку позначав критий майданчик для прогулянок, коридор. З 1553 року став називатися майданчиком для прогулянок у монастирі, приміщення для прогулянок в палаті громад в Англії. Політичний відтінок це слово набуло ще через два століття, в Америці, коли ним почали називати покупку голосів за гроші в коридорах конгресу [1, с. 58].

Традиції адвокації йдуть своїм корінням в роки президентства У. Гранта (1869-1877), генерала, що здобув славу під час Громадянської війни в США в 1861-1865 рр. Вечорами 18-й американський президент і його команда мали звичку відпочивати в одному з готелів, точніше, в його вестибюлі, який називався “лобі”. Там міністри, а також сенатори зустрічалися із різними людьми, вислуховували їхні прохання і давали слово, часто не безкорисливо, а за дзвінку монету, виконати їх [1, с. 59].

Лобістами в XIX ст. називали прохачів, які приходили в державні установи. Тоді вважалося, що допускати таких людей в зали засідань, туди, де приймаються закони не можна, тому вони не могли пройти далі холів і прийомних, тобто кулуарів.

Вивчення адвокації, як явища політичного життя і важливого фактору прийняття державних рішень, стало здійснюватися в Україні після 1991 року в умовах демократизації [1, с. 63].

Згідно зі Словником іноземних слів (1986) [57], виданому в радянський період, “лобі”, “адвокація” – “це система контор і агентств великих монополій при законодавчих органах США, що мають в інтересах цих монополій вплив (аж до підкупу) на законодавців і державних чиновників на користь того або іншого рішення при прийнятті законів, розміщення урядових замовлень і т. п.” [14].

“Лобі” називають також агентів цих контор і агентств (інакше − лобісти). Аналогічне визначення було подане в політологічному словнику (1995) [1, с. 60].

Таким чином, в радянській Україні під терміном “адвокація” розуміли явно негативне явище в соціальному та політичному житті суспільства, що спрямоване на реалізацію інтересів корпоративних структур, в тому числі і на шкоду державі. Особливо відзначалася не цілком ясна юридична природа цього явища, насамперед в методах і механізмах його реалізації (шантаж, підкуп).

В сучасних умовах трактування понять “адвокація” і “лобіювання” у вітчизняній літературі істотно змінилися. По-перше, в умовах демократії адвокація стає невід'ємним явищем суспільного та політичного життя. По-друге, аналіз адвокації має величезне прикладне значення [1, с. 62].

Отже, процес представлення інтересів групами тиску називається адвокаціяом. Існує значна кількість визначень цього терміну. Ось деякі з них:

Адвокація − це особлива система і практика організації окремих груп суспільства шляхом цілеспрямованого впливу на органи законодавчої і виконавчої влади [1, с. 59].

Адвокація – це діяльність юридичних і фізичних осіб щодо державних органів і державної влади з метою здійснення впливу на виконання останніми своїх повноважень, передбачених законодавством [1, с. 59].

Адвокація − тиск на владу, на людей, які приймають рішення, з боку різного роду угруповань, або так званих груп тиску [17, с. 403].

Лобізм (від анг. Lobby – кулуари, де депутати парламенту могли спілкуватися зі сторонніми) – специфічний інститут політичної системи, що представляє собою механізм впливу приватних і громадських організацій, політичних партій, профспілок, корпорацій, підприємницьких спілок (тобто груп тиску) на процес прийняття рішень парламентом [17, с. 403].

Перш за все, адвокація відноситься до бюджетних асигнувань, фінансових дотацій, керівних посад в парламентських комітетах [17, с. 403].

Адвокація − навмисне встановлення зв'язків з будь-якою посадовою особою або службовцем будь-якого виконавчого відомства від імені іншого боку з наміром вплинути на прийняття вигідних офіційних рішень [20, с. 32].

Британський експерт К. Кумс вважає, що в західній літературі найчастіше вживаються два визначення адвокації:

1) адвокація − це реалізація права кожного громадянина звертатися з клопотанням до свого уряду;

2) адвокація – професійна діяльність або співробітників, або спеціальних консультантів, найнятих компаніями, діловими і професійними асоціаціями, профспілками та іншими групами для подання інтересів цих організацій в процесі формування державної політики [31, с. 8].

Названі вище визначення дають приблизно однакове тлумачення поняття “лобіювання”.

Інший підхід до визначення даного поняття зустрічається в статті В. Лепехіна “Адвокація в Росії і проблеми його правового регулювання”. Автор стверджує, що загальноприйнята думка про те, що лобіювання (адвокація) − це перш за все тиск на владу, є невірним або неповним. З його точки зору, та

влада на яку впливають, всього лише влада “формальна” (політичних інститутів в їх традиційному розумінні як осіб, що приймають рішення), а реальною владою є ті самі сили, які здійснюють процес лобіювання.

У В. Лепехіна зустрічаємо таке визначення: адвокація “не просто артикуляція (подання) інтересів тих чи інших груп (соціальних, політичних, економічних) у структурах влади, а процес приведення формальної влади у відповідність з владою фактичною” [44, с. 34].

В наведених визначеннях присутні кілька загальних моментів:

по-перше, наявність суб'єктів і об'єктів впливу. Об'єктами впливу виступають законодавчі і виконавчі органи влади;

по-друге, лобістська діяльність проводиться в певних інтересах;

по-третє, лобісти виконують функцію посередництва між громадянами, організаціями та державними органами;

по-четверте, адвокація надає групам громадян можливість публічно брати участь в прийнятті рішень [40, с. 38].

У вітчизняних та зарубіжних джерелах існують й інші визначення цього явища, зокрема, говорять про “групи тиску”, “групи за інтересами”.

Група інтересів − це добровільне об'єднання людей, колектив, організація з формальною основною структурою, в якій особисті вимоги з'єднані з матеріальною та духовною суспільною користю [17, с. 403].

Члени групи висловлюються всередині своєї організації і формулюють спільні підходи і бачення щодо інших груп і політичних інститутів.

Групи інтересів виконують такі функції:

1. Визначення інтересів. Різні інтереси учасників об'єднання втілюються в конкретні формули і вимоги об'єднання.

2. Узагальнення і формулювання основних інтересів. Цей процес необхідний для того, щоб об'єднання могло впливати на політичний процес, також узагальнення та формулювання інтересів надзвичайно важливі для держави.

3. Вибір інтересів. Від правильного вибору інтересів залежить здатність впливу об'єднання на політичну систему, так як вона може реалізувати лише обмежену кількість інтересів [46, с. 25].

Надзвичайна різноманітність груп інтересів викликає необхідність здійснення їх класифікації.

Вчені по-різному класифікують групи інтересів. Одним із прикладів такої типології можна назвати класифікацію німецького вченого Ульріха фон Алемана.

Основним критерієм даної класифікації є сфера діяльності:

1. Організовані інтереси в економічній сфері:

а) підприємницькі об'єднання і об'єднання самостійних категорій працівників; б) профспілки; в) споживчі союзи.

2. Організовані інтереси в соціальній сфері:

а) об'єднання захисту соціальних прав; б) об'єднання соціальних досягнень (благодійні громадські спілки); в) групи самодопомоги (анонімних алкоголіків).

3. Організовані інтереси в сфері дозвілля і відпочинку:

а) спортивні союзи і об'єднання; б) гуртки для спілкування і реалізації хобі.

4. Організовані інтереси в сфері релігії, науки і культури:

а) церкви, секти; б) наукові асоціації; в) загальноосвітні гуртки, клуби мистецтва.

5. Організовані інтереси в суспільно-політичній сфері:

а) духовні, етичні, правозахисні об'єднання; б) суспільно-політичні об'єднання (екологічні, роззброєння).

Наступним щаблем організації інтересів є групи впливу.

Група впливу − це організація, створена для захисту інтересів і вчинення тиску на органи державної влади з метою домогтися від них прийняття рішень, що відповідають її інтересам.

У своїй діяльності групи тиску розрізняються:

1) за метою: групи, що відстоюють матеріальні інтереси, групи, що підтримують ідеологічні, моральні принципи;

2) за родом: приватні групи, громадські;

3) за структурою: масові (профспілки), кадрові (з обмеженим числом членів).

Визначення феномена групи тиску включає в себе три елементи: існування організованої групи, захист інтересів, здійснення тиску на владу [46, с. 27].

Головною утворюючою силою груп впливу є еліта, найбільш значна частина суспільства.

Отже, в широкому значенні адвокація – це система і практика впливу зацікавленими групами чи окремими індивідами на прийняття рішень певними органами влади чи деякими їх представниками задля реалізації визначених потреб (інтересів) [17, с. 404].

Тому, визначаючи адвокація, ми повинні враховувати, що він може бути не тільки інституціоналізованим, але й тіньовим і корупційним.

Д. Виговський зробив окреслення певних меж терміна “адвокація”:

1. Лобіювання зв’язане винятково з прийняттям державних рішень. Рішення, що приймаються приватними особами, організаціями чи корпораціями, можуть також перебувати під впливом інтересів певних зацікавлених груп, але такий вплив не прийнято називати адвокаціяом.

2. Всі види адвокації мотивовані бажанням здійснити вплив. Багато дій чи подій можуть впливати на прийняття державних рішень, але якщо вони не викликані бажанням чинити вплив, їх не можна називати адвокаціяом.

3. Лобіювання вимагає посередника або представника як зв’язного між групою громадян та офіційними державними органами. Якщо громадянин за своїм бажанням і користуючись доступними йому методами прагне вплинути на державного чиновника, він не може вважати себе лобістом.

4. Будь-яке лобіювання завжди пов’язано з встановленням контактів для передавання повідомлень, оскільки це єдиний шлях, яким можна здійснювати вплив [42, с.56].

Кореспондувати з поняттям лобіювання можна як позитивні явища, такі, як засіб самоорганізації громадянського суспільства, механізм артикуляції прав меншості, так і негативні – інструмент неправомірного впливу на органи влади, захист окремих інтересів олігархічних груп, просування недемократичних політичних рішень тощо [17, с. 404].

Не можливо ґрунтовно дослідити поняття адвокації без концентрації уваги на основних його складових – суб’єктах і об’єктах лобіювання, предметі і методах.

Для того, щоб здійснити лобістську процедуру, необхідно в першу чергу знайти виконавців цього процесу. Тобто, потрібно залучити об’єктів і суб’єктів лобіювання.

Об’єктами лобіювання можуть бути представники органів влади та їх регіональні представники (президент, урядовці, депутати центральних та регіональних рад, чиновники різних рівнів, судді).

Тобто, об’єкти лобіювання – це ті особи чи структури, на яких здійснюють вплив зацікавлені групи і які мають реальні повноваження для реалізації питань, що необхідно вирішити [17, с. 403].

Виходячи з цього і розрізняють законодавчий, виконавчий та судовий адвокація.

На основі ґрунтовного аналізу різних наукових підходів до класифікації суб’єктів лобіювання, приходимо до висновку, що класифікувати останніх необхідно, враховуючи ступінь інституціоналізації лобіювання у державі.

Якщо адвокація в країні є узаконеним явищем, то суб’єктами як правило виступають професійні лобісти, тобто спеціально навчені фізичні особи чи структури, які є компетентними у можливостях впливу на органи влади.

В державах, де легалізований адвокація, практично усі інфраструктури, великі корпорації, бізнес-структури, підприємницькі союзи, різні спеціалізовані організації, профспілки мають у своєму складі особливі підрозділи, що займаються тільки лобістською діяльністю, і нараховують (у залежності від фінансових можливостей організацій) до декількох десятків і навіть сотень людей.

Адвокація в Україні поширений саме на місцевому рівні, адже представники малого і середнього бізнесу є також залежними від місцевих органів влади і просто не можуть не лобіювати власні інтереси у районних, міських, селищних, обласних радах.

Зрозуміло, що на місцевому рівні потужне лобі мають і представники великого бізнесу. Нерідко змагання лобістів можуть призводити до прийняття рішень, що конкурують, суперечать одне одному або ж до скасування вищою інстанцією рішень (вища інстанція не характеризує зв’язки і функції у системі місцевого самоврядування) прийнятих на нижчому рівні через лобіювання певними групами вигідних для себе рішень на противагу тим, що були попередньо пролобійовані їхніми конкурентами. Такий стан речей, в принципі, відповідає вимогам правосуддя і законності, однак не вписується у принцип субсидіарності, який є основоположним для побудови нинішньої моделі демократії Європейського Союзу.

Згідно з принципом субсидіарності, якщо рішення може бути прийнятим на якомога нижчому рівні місцевого самоуправління, його мають приймати саме такі місцеві органи, без втручання в її діяльність.

Якщо адвокація не має легалізованої форми, то суб'єктами лобіювання може бути будь-яка особа, що має можливості впливати на владні структури і представити необхідні інтереси у відповідних органах. Лобістами можуть бути навіть представники влади, які вирішують особисті питання в інституті, який представляють [43, с. 9].

М. Дюверже в своїй роботі “Політичні партії” пише про так звані pressuregroups – групи впливу. На думку вченого вони “діють у чітко обмежених областях. Групи впливу не прагнуть пов'язувати себе з певною партією: вони воліють працювати з групою партії, щоб направляти їх у сприятливому сенсі для своїх інтересів. В силу обставин, однак загальний збіг між цілями груп тиску і політичною орієнтацією партії може призвести до того, що перші почнуть особливо цікавитися другою і грати постійну роль в керівництві” [43, с. 11].

Окрім того, Моріс Дюверже писав, що групи впливу “з одного боку, здійснюють прямий тиск на урядові органи – кабінет міністрів, членів парламенту та високопоставлених чиновників. З іншого боку, вони надають непрямий тиск на громадськість з метою створення громадської думки, яке, в свою чергу, буде впливати на глав урядів, завжди прислухатися до нього” [1, с. 161].

Лобістів, що є представниками влади в Україні, дослідник О. Горбняк називає “внутрішніми лобістами”. Зокрема, він підкреслює, що ними є не лише чиновники різного рівня, але й найвищі посадові особи. Прямим наслідком такої залежності, великої ролі особистого фактору у взаємостосунках державної бюрократії та груп тиску стало значне поширення корупції та прямих способів впливу на прийняття рішень у даній сфері [1, с.160].

В реальній практиці прямі та непрямі методи адвокації використовуються в найрізноманітніших поєднаннях.

Наприклад, найбільш поширеними методами лобіювання у США є:

− виступ на слуханнях у комітетах конгресу з викладом позицій зацікавлених сторін;

− надання інформації з обговорюваного питання з акцентом на очікувані наслідки прийнятого або відхиленого законопроекту;

− надання результатів досліджень;

− складання і пропозицію проектів законів;

− вплив на політиків через контакти лобіста з впливовими виборцями;

− організація пропагандистських кампаній на користь або проти рішення, що підготували, і кампаній “тиску з місць” (потоки листів, телеграм, телефонних дзвінків на адресу законодавців, особисті візити впливових місцевих виборців до своїх депутатів);

− фінансування виборчих кампаній кандидатів до конгресу;

− надання можливості потрібним політикам виступити з публічною лекцією і отримати натомість щедрий гонорар;

− організація для посадових осіб органів державної влади різного роду розваг за рахунок зацікавленої організації [41, с.270].

Доволі низький статус інститутів територіального (регіонального) впливу на державному рівні зробив актуальним питання про створення в Україні додаткових каналів захисту регіональних інтересів.

У реальній політиці ці канали мають навіть більше значення, ніж спеціалізовані інститути. Це легко пояснюється зниженням територіального представництва у Верховній Раді Україні.

У цій ситуації територіальний адвокація здійснювався через неспеціалізовані, але при цьому вельми впливові політичні інститути.

Як показує українська практика, територіальне походження президента відіграє велику роль при визначенні реального статусу тих чи інших регіонів в територіально-політичній системі. При В. Ющенку преференції мала Сумська область, при В. Януковичу – Донецька область. Однак принципи місництва і земляцтва не відіграють такої ролі в українській політиці, як це відбувається в деяких азіатських і африканських країнах. Лобіювання територіальних інтересів через неформальні відносини з президентом країни можливе за допомогою таких інститутів, як Верховна Рада і президія Верховної Ради України [41, с.271].

Існує механізм особистих двосторонніх зустрічей президента з регіональними лідерами, політична технологія поїздок президента в регіони, де в ролі зустрічаючого боку виступає намісник області.

У новітній українській історії прямі особисті контакти між главою регіону і президентом країни відіграли величезну роль у визначенні регіональних можливостей на державному рівні.

Найважливішу роль відіграє лобіювання регіональних інтересів або інтересів конкретних регіональних лідерів і груп впливу через Адміністрацію Президента. Це дозволяє певним територіям впливати на процес підготовки та прийняття найважливіших рішень, особливо тих, які пов'язані з неформальною кадровою політикою державного центру (позиція центру або найбільш впливових груп на регіональних виборах, при формуванні передвиборчих партійних списків і т .п.) [8, с. 5].

Уряд України. Лобіювання територіальних інтересів в українському уряді також в значній мірі залежить від територіального походження урядовців, формування в уряді регіональних лобістських груп.

Як показує практика, важливу роль відігравало походження прем'єр-міністра. Наприклад, при С. Арбузову, коли він виконував обов’язки прем'єр-міністра, особлива увага приділяється його рідній Донецькій області.

Формування тісних відносин територіальних еліт з певними посадовими особами часто обумовлювало урядові преференції у сфері регіональної економічної політики.

Верховна Рада України. Специфіка парламентського лобіювання характеризується також його колегіальністю. Адже для досягнення результату потрібні голоси як мінімум більшості від зареєстрованих у сесійній залі депутатів, а в окремих випадках – кваліфікованої більшості, себто двох третин депутатського корпусу. Саме в таких випадках і виникає проблема посилення інформаційних контактів між різними суб’єктами парламентського лобіювання.

Практика законотворчої роботи свідчить, що й сам парламент зацікавлений у контактах з лобістами, які сприяють ефективному функціонуванню комунікативного процесу, що охоплює широке коло соціальних груп. Йдеться про інформаційний аспект парламентського лобіювання, який в теорії політичної комунікації тлумачиться як інформаційне лобіювання. Це явище розглядається, зокрема, як спосіб інформаційного супроводу діяльності лобістів – певних груп інтересів, котрі діють у сфері прийняття державних рішень.

Отже, лобістська діяльність щільно пов’язана з відповідними інформаційними умовами. Такий підхід передбачає, що зазначений спосіб інформування в зоні формування рішень не відрізняється від пропагандистських, рекламних та інших технологій політичного дискурсу. З іншого ж боку, інформаційне лобіювання в парламентській практиці – це особливий спосіб формування і підтримки комунікацій, що має специфічні риси, принципи та норми обміну інформацією, а також володіє певними політичними контактами, каналами спілкування та іншими компонентами.

З світової практики регіонального бікамералізму відомо, що “нерегіональна” палата часто сприймається регіонами як більш ефективний лобістський інструмент, ніж регіональна палата. Це пояснюється тим, що “нерегіональна” палата приймає основну частину рішень, що тягнуть за собою тонке налаштування відносин “центр – регіони” (наприклад, закони, присвячені регіональній економічній політиці, деталей розмежування повноважень, державного втручання і т. д.).

Українська практика підтверджує цю тенденцію. Саме Верховна Рада України розробляє і приймає законопроекти, тобто виконує функції законодавчої гілки влади. Саме з Верховною Радою України пов'язаний найбільш інтенсивний парламентський адвокація, оскільки тут ведеться обговорення законів, розробка та внесення поправок до законів і т. п. Тому

територіальні еліти прагнуть забезпечити своє представництво у Верховній Раді.

Отже, основними причинами формування парламентського лобіювання можна вважати:

1) трансформацію політичної системи України, пов'язану з професіоналізацією Верховної Ради, що працює на постійній основі, конституційними функціями і повноваженнями парламенту, а також багатопартійністю як ознакою політичної структуризації суспільства;

2) традиційні передумови, пов'язані з історичним розвитком соціуму, для якого характерна боротьба між цінностями минулого і нинішніми мотиваціями;

3) плюралістичність соціального простору – наявність різновекторних групових інтересів, настановлень, цінностей, сприйняття, пошук прийнятних моделей адаптації до сучасних умов існування.

Проте, незважаючи на доволі широке представництво потенційних суб'єктів тиску на парламент на стадії матеріалізації лобістських пропозицій, цей процес має бути структурованим. Світова практика знає різні типи класифікації лобістської діяльності.

На думку А. Денисюк, "адвокація в Україні не структурований. У нас немає структур, аналогічних західним, з офіційно оголошеною, зареєстрованою, відкритою, оплачуваною метою – лобістська діяльність. Є сильні галузеві лобі, потрапивши до Верховної Ради, вони лобіюють інтереси своїх сфер повним ходом" [17, с. 404]. У цьому твердженні, на нашу думку, окреслено, принаймні, два підходи до визначення змістових ознак категорії "структуризація лобіювання". Справді, легітимізація такого виду діяльності в Україні за світовою моделлю – справа майбутнього.

Тому адвокація, на нашу думку, − це складний соціопсихологічний і суспільно-політичний феномен, що існує в різноманітних формах, що

реалізується через різні інструменти і механізми, але представляє собою завжди одне − атрибут представництва інтересів.

По суті, адвокація – це технологія подолання протиріч між актуальною потребою в представництві корпоративного інтересу і відсутність легітимного механізму його обліку.

Методи здійснення такого впливу на органи влади можуть бути різні, від цілком правомірних – підготовка альтернативних проектів нормативно-правових актів, надання інформації з необхідного питання, ініціювання відкритого обговорення через ЗМІ, до відвертого підкупу, шантажу, погроз.

1.3 Зарубіжний досвід інституціоналізації адвокації та публічної адвокації на місцевому рівні

Говорячи про інституціоналізацію лобістської діяльності, слід розкрити саме поняття даного явища, яке в нашому розумінні слід розглядати як організований процес впливу зацікавлених осіб і їх груп на інститути публічної влади з метою врахування своїх інтересів в рішеннях правотворчого характеру, що містять загальнообов'язкові, формально-визначені розпорядження [45, с. 13].

З огляду на ситуацію, що склалася, в якій український законодавець з побоюванням ставиться до можливої інституціоналізації лобістської діяльності, частіше бачучи в ній негативне явище з вкрай складною формою контролю [1, с. 160], необхідно ознайомитися з практикою становлення і регулювання лобіювання в зарубіжних країнах.

Лобістській діяльності в США приділяється велика увага на засіданнях Конгресу, в політичних дебатах, в ЗМІ та навіть на міжнародному рівні.

Р. Зелепукин зазначає, що сьогодні “практично всі великі корпорації, підприємницькі союзи, професійні асоціації, громадські та різні спеціалізовані організації мають в своєму складі особливі підрозділи, які займаються тільки

лобістською діяльністю, налічують до кількох десятків і навіть сотень людей" [Цит. за 1, с.161].

За повідомленнями газети "The Washington Post" ще в 2008 році кількість зареєстрованих лобістів, які базуються тільки в Вашингтоні, переступила позначку в 30 000 чоловік [47, с. 260].

Окремий законопроект "Про реформу виконавчої влади" вимагає від посадових осіб виконавчої влади повідомляти в публічну базу даних про будь-який "значний контакт" з будь-якою "приватною стороною" (в оригіналі "privateparty", що хоч і слід перекладати як "приватна компанія", але, з огляду на особливості мовних зворотів законодавства США, мається на увазі будь-яка особа, як фізична, так і юридична) [47, с. 261].

У законопроекті під "значним контактом" розуміється будь-яке усне або письмове повідомлення (включаючи електронне повідомлення), в якому приватна сторона прагне вплинути на офіційні дії будь-якої службової особи чи співробітника виконавчої влади США.

Значущих спроб законодавчого визначення адвокації існує вкрай мало. Практично всі вони пов'язані з розвитком законодавства в США. Спроби врегулювати питання адвокації робилися в США починаючи з першого десятиліття XX ст. Вже тоді з'явилися десятки законопроектів, так чи інакше спрямованих на регулювання адвокації.

Слід зазначити, що Закон про регулювання адвокації прийнятий у 1946 році, так і не містив розгорнутих визначень лобістської термінології. Закон визнавав лобістом "будь-яку особу, яка безпосередньо або через своїх представників, службовців або інших осіб збирає або отримує грошові засоби або інші цінності з метою використання головним чином для досягнення одного з таких завдань:

а) прийняття або відхилення Конгресом Сполучених Штатів будь-якого законодавчого акту;

б) впливу прямо або побічно на прийняття або відхилення Конгресом Сполучених Штатів будь-якого законодавчого акту” [50, с. 39].

Уже з цього формулювання видно, з одного боку, підстави для визнання Закону таким, що порушує основні принципи демократичного конституціоналізму, з іншого − можливості для того, щоб обійти норми Закону.

У разі максимально широкого трактування законодавчий процес був би в принципі неможливий, бо будь-яка думка з приводу будь-якого законопроекту, пов'язана з витратами на оприлюднення, може бути визнана лобістським впливом, що, природно, суперечить доброму десятку статей Конституції США.

Цілком закономірно, що практично відразу ж після підписання Закону президентом, лобісти обрушилися на закон. У 1948 р. федеральний окружний суд Вашингтона визнав Закон неконституційним. Верховний Суд США скасував це рішення і зробив це аж ніяк не в останній раз. Наступне втручання Верховного Суду відбулося вже через п'ять років. У 1953 р. закон знову був визнаний неконституційним. У 1954 р. Верховний Суд США знову скасовує рішення суду нижчої інстанції, але при цьому обмежує його дію таким чином, що виключає з предмета регулювання закону все, що не пов'язане з прямими контактами з членами конгресу [57, с. 106].

Відповідно під дію Закону про регулювання адвокації не підпадають пропагандистські та інші рекламні акції, діяльність ЗМІ, що залучаються лобістами.

Як політичний феномен адвокація присутній у будь-якій політичній системі світу. Під адвокаціяом зазвичай розуміється діяльність окремих осіб або груп відносно органів державної влади з метою надання впливу від імені та в інтересах конкретного клієнта на розробку, прийняття й здійснення зазначеними органами законодавчих актів, прийняття політичних та адміністративних рішень [17, с. 404].

В свою чергу, під категорією лобіювання розуміють процес впливу (тиску) громадян або їх груп на органи влади з метою спонукати останню до прийняття рішень в інтересах громадян, їх об'єднань або третіх осіб.

Близьким до лобіювання є термін "лобістська діяльність" ("лобістські дії"), під яким необхідно розуміти безпосередню взаємодію осіб з органами державної влади з метою впливу прийняття законів, підзаконних актів, політичних, адміністративних рішень тощо [57, с. 108].

Взагалі ж адвокація можна розглядати як окремий субінститут суспільно-політичного життя, який опосередковує весь спектр відносин та понять, що виникають в процесі відстоювання громадянами та їх різноманітними об'єднаннями своїх інтересів.

Окремо, з метою регулювання діяльності некомерційних організацій, служба внутрішніх доходів США чітко контролює будь-яку діяльність, що розглядається як лобістська, і карає тих, хто перевищує певну межу, скасовуючи їх податкові пільги [1, с. 160].

Однак, незважаючи на потужне і розвинуте законодавство США, що стосується лобістської діяльності, постійно спалахують конфлікти між організаціями, які хочуть ввести більш жорсткі обмеження на лобістську діяльність, і групами, які стверджують, що такі обмеження порушують право на подачу петицій урядовим посадовим особам, що є правом, гарантованим першою поправкою до Конституції Сполучених Штатів [50, с. 41].

Зважаючи на це, Міністерством юстиції США були висунуті конституційні та інші заперечення проти законопроекту.

Враховуючи вище сказане, слід зазначити, що регулювання лобістської діяльності входить до повноважень Конгресу, який вважає, що вплив на громадську думку є непрямим лобіюванням, тому спроби впливати на громадську думка також підлягають регулюванню Конгресом.

Однак термін "лобістська діяльність" можна розширити простим визначенням, з тим, щоб включити в нього окремі види і прийоми. Йдеться

про переважаючу сферу лобістських інтересів, якою є базисні складові суспільства. Коло їх фігурантів, з одного боку, строкате, а з іншого – обмежене законами розподілу виробництва товарів і послуг, що час від часу корегуються логікою конкурентної змагальності, яка не може бути продуктивною без лобіювання [57, с. 107].

Слід погодитися з тим, що лобіювання шляхом особистого контакту може бути потенційною небезпекою для законодавчих процесів.

Разом з тим, пряме лобіювання під тиском громадської думки на Конгрес в США є суттю демократичного процесу. На підтвердження цього, широко відомий судовий процес Сполучених Штатів проти Рамлі довів, що ні семантика, ні силогізми не можуть зруйнувати бар'єр, який захищає свободу людей в спробах вплинути на інших шляхом виступів, друку книг або інших публічних творів [57, с. 108].

Протягом більшої частини XIX століття адвокація в США на федеральному рівні залишався менш розвинутим, ніж на рівні штатів. Рівень розвитку адвокації змінився на краще на початку "позолоченого століття" (1870-1890-ті роки) і в епоху прогресизму (1890 - 1920 роки) [17, с. 403].

Підвищений інтерес зацікавлених груп до політичного життя на федеральному рівні обумовлювався швидким економічним розвитком країни і розширенням повноважень федеральної влади.

У другій половині XIX століття відносини влади та бізнесу в більшості випадків будувалися поза законами окремих штатів чи федерального антикорупційного законодавства.

Сучасна політична і юридична культура США достатньо розвинута не тільки на федеральному рівні, але й на рівні штатів. На сьогоднішній день всі штати США нормативно регулюють діяльність лобістів. Відповідне регулювання вперше з'явилося в 1980 році в законодавстві штату Масачусетс, а останнім штатом став штат Пенсільванія [17, с. 404].

Найголовнішим, на що акцентують увагу в кожному штаті, є умови реєстрації лобістів. В одних штатах вимагають реєстрацію до початку будь-якої діяльності з лобіювання, в інших штатах вимагають від лобістів реєструватися в найкоротші строки після початку відповідної діяльності. Відрізняється в штатах і регулювання лобістської діяльності. Наприклад, у Вайомінгу лобістами називають тільки тих осіб, хто взаємодіє з законодавчою гілкою влади. У штаті Флорида регулюються взаємовідносини лобістів з законодавчою і виконавчою владою [17, с. 403].

У США фінансування кампаній є одним з основних стимулів у лобіюванні, тому в штаті Флорида був прийнятий закон, який не мав аналогів на федеральному рівні. Він не дозволяє особам, які роблять внески у виборчі фонди кандидатів на державні посади, в подальшому укладати контракти зі штатом [17, с. 403].

Вирішення значних політичних, бізнесових та корпоративних інтересів відбувається в США не тільки в федеральних органах влади, але в легіслатурах штатів. Іноді загострюються відносини між цими органами. Обумовлено це тим, що вони борються за прийняття законів, які зачіпають інтереси як національних корпорацій, так і місцевих фірм, які знаходяться на території певного штату. Наявні ситуації, коли прийняття того чи іншого федерального закону має принципове значення для окремого штату, тоді в боротьбу вступають місцеві зацікавлені групи, які хочуть вплинути на федеральне рішення.

У відповідності зі спрямованістю діяльності серед політичних, соціальних, етнічних та закордонних лобістських груп у США прийнято виділяти і регіональні лобістські групи, головною метою яких є намагання отримати певні привілеї і переваги в своїх окружних районах чи штатах шляхом впливу на рішення федеральних органів влади.

Таким чином, на шляху до інституціоналізації лобістської діяльності в Україні ініціаторам відповідного законопроекту належить зіткнутися з

великою кількістю бар'єрів, проте це необхідний захід для розвитку взаємодії суспільства і держави.

Досвід США показує, що навіть вивірене практично століттям законодавство не здатне в повній мірі задовольнити інтереси всіх, хто, так або інакше, пов'язаний з лобістською діяльністю.

Тому в перспективі ініціаторам законопроекту слід звертати увагу не тільки на базові положення щодо лобіювання, але і з оглядкою на зарубіжний досвід прагнути дотримати баланс між правами і обов’язками як осіб, що представляють ті чи інші інтереси, так і органів влади, з тим, щоб досягти створення реально діючого механізму.

Отже, інститут адвокації існує в усіх без винятку політичних системах країн незалежно від його правової формалізації на рівні національного або наднаціонального законодавства.

Адвокація як вияв тиску/впливу груп інтересів на органи всіх гілок публічної влади є явищем об'єктивним, тобто існує незалежно від нормативної формалізації, форми державного устрою чи режиму, існує скрізь, де групові інтереси стикаються з необхідністю впливати на владу, а така необхідність існує постійно, як і самі інтереси.

Висновки до розділу 1

1. Аналіз категорії “адвокація” ускладнений відсутністю комплексних відповідних робіт галузі науки Публічне управління та адміністрування. Побудова загальної моделі адвокації та участі зацікавлених груп в політичному процесі розроблялося в двох напрямках: плюралістичному (представники припускали в висунутих ними концепціях незалежність груп про держави і вільну конкуренцію лобістів між собою) і корпоративному (представники вважали, що держава наділяє певну групу монопольним правом на представництво конкретних інтересів в політичному процесі).

2. В Україні питання формування політико-правових засад адвокації концептуально не досліджене, існують лише наукові доробки з окремих аспектів визначеної проблеми. Виокремлено такі підходи до трактування поняття “адвокація”:

Психологічний підхід: адвокація – це маніпулятивно-психологічна взаємодія з чиновниками. Інституціональний підхід: адвокація – це інститут політичної системи, що забезпечує взаємодію суспільства і влади; адвокація – це засіб підтримки рівноваги в суспільстві в реалізації права кожного громадянина брати участь в управлінні справами держави. Інструментальний підхід: адвокація – це набір методів впливу на процес вироблення державних рішень. Процедурний підхід: адвокація – це органічний елемент системи бюрократичних правил і процедур прийняття політичного рішення. Плюралістичний підхід: всі лобісти є повноправними учасниками системи вироблення прийняття державних рішень. Корпоративістський підхід: адвокація – це діяльність, в ході якої лише найбільш впливові групи мають реальні важелі впливу на процес прийняття державних рішень, інформаційний підхід: чиновник довіряє лобісту статус постачальника інформації.

Адвокація – це діяльність юридичних і фізичних осіб щодо державних органів і державної влади з метою здійснення впливу на виконання останніми своїх повноважень, передбачених законодавством [16, с. 13].

3. Значущих спроб законодавчого визначення адвокації існує вкрай мало. Практично всі вони пов'язані з розвитком законодавства в США. Спроби врегулювати питання адвокації робилися в США починаючи з першого десятиліття XX ст. Вже тоді з'явилися десятки законопроектів, так чи інакше спрямованих на регулювання адвокації.

Однак прийнятий Закон про регулювання адвокації лише в 1946 р. Розгорнутих визначень лобістської термінології закон не містив. Лобістом закон визнавав “будь-яку особу, яка безпосередньо або через своїх представників, службовців або інших осіб збирає або отримує грошові засоби

або інші цінності з метою використання головним чином для досягнення одного з таких завдань:

а) прийняття або відхилення Конгресом Сполучених Штатів будь-якого законодавчого акту;

б) впливу прямо або побічно на прийняття або відхилення Конгресом Сполучених Штатів будь-якого законодавчого акту".

Уже з цього формулювання видно, з одного боку, підстави для визнання закону таким, що порушує основні принципи демократичного конституціоналізму, з іншого − можливості для того, щоб обійти норми закону [17, с. 403].

РОЗДІЛ 2
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОЇ АДВОКАЦІЇ ІНТЕРЕСІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

2.1 Правові основи представництва інтересів та лобіювання в Україні

Правові основи публічної адвокації інтересів територіальних громад доцільно розглядати ширше, ніж лише спеціальне регулювання лобістської діяльності. Для місцевого самоврядування важливими є також норми про участь громадськості, доступ до публічної інформації, регуляторну політику, консультації, діяльність асоціацій органів місцевого самоврядування та антикорупційні запобіжники. Саме ці елементи формують правову рамку відкритого представництва інтересів громади.

У зв'язку з цим, об'єктивно виникає певна зацікавленість суб'єктів політичних відносин у прийнятті конкретних рішень, які відповідали б їх інтересам, і як наслідок − тиск на структури влади, посадових осіб, засоби масової інформації для досягнення бажаного результату. Тобто, виникає і формується політико-правовий інститут адвокації [19, с. 145].

В Україні станом на сьогоднішній день відсутнє безпосереднє законодавче регулювання лобістської діяльності, хоча наявна певна законодавча база, яка формує достатньо широке поле для лобіювання. Так, наприклад, певний механізм адвокації розробляється в Законі України “Про звернення громадян”, Законі України “Про статус народного депутата України” [22].

У Конституції України наявна низка статей, якими створюються умови для реалізації цього права. Зокрема, конституційні норми визначають народ єдиним джерелом влади в Україні, який здійснює свою владу як

безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5) [39].

В Конституції визначено вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії як право кожного громадянина (ст. 69), гарантовано відкритий доступ до засідань Верховної Ради України (окрім випадків передбачених законом) (ст. 84) [39].

Окрім того, Конституція України гарантує кожному право на свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань (ч. 1 ст. 34), вільне користування інформацією (ч. 2 ст. 34), на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів (ст. 36) і інші [39].

В Україні є також відповідні законодавчі напрацювання у галузі лобіювання, серед них:

- проект Закону України "Про лобіювання в Україні" від 13 квітня 1999 р. № 3188, внесений до Верховної Ради України народним депутатом І. Шаровим [2];

- проект Закону України "Про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських) груп у Верховній Раді України" від 3 листопада 1999 р №3188-1, внесений до Верховної Ради України народним депутатом України Ю. Сахном;

- проект Закону України "Про діяльність лобістів у Верховній Раді України" від 9 листопада 2003 р., №8429, внесений до Верховної Ради України народним депутатом України І. Гринівим;

- проект Закону України "Про регулювання лобістської діяльності в органах державної влади" (не внесений до Верховної Ради України, оприлюднений серед загалу 25 вересня 2003 р. А. Ткачуком через мережу Інтернет) та інші [38, с. 9].

У січні 2014 року під час революційних подій на Майдані, ініціативною групою громадських активістів, експертів та журналістів виникла ідея створення РПР (Реанімаційного Пакету Реформ) з метою пришвидшення реформування країни. Цей пакет дозволяє здійснити децентралізацію влади і таким чином розширює вплив громадськості на формування вітчизняного законодавства.

Безумовно, ці законопроекти містять чимало дискусійних та спірних положень і вимагають значного доопрацювання та вдосконалення.

Певної уваги в межах даного дослідження потребує аналіз проекту Закону України "Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів", який розроблено Міністерством юстиції України відповідно до п. 2 розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2009 р. № 448-р "Про схвалення Концепції проекту Закону України "Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів" (далі - проект Закону України) [38, с. 8].

Слід зазначити, що проект Закону України має на меті визначення шляхів урегулювання суспільних відносин, пов'язаних із лобіюванням, створення нового правового механізму впливу громадян, інститутів громадянського суспільства, суб'єктів господарювання на визначені законом органів державної влади, посадових і службових осіб цих органів, спрямованого на прийняття (участі у прийнятті) ними нормативно-правових актів через визначення засад лобістської діяльності [38, с. 9].

Аналізуючи основні нормативні положення проекту Закону України, В. Федоренко зазначає, що теоретико-методологічним фундаментом цього документа була все-таки вітчизняна концепція лобіювання. "Будь-яка, навіть найдосконаліша концепція при автоматичному перенесенні її на національний ґрунт приречена на невдачу. Тому в основу цього законопроекту покладена саме вітчизняна концепція лобіювання" [Цит. за 38, с. 9].

Лобіювання визначається як легітимний вплив зареєстрованих та акредитованих в установленому порядку осіб (лобістів та лобістських об'єднань) в інтересах замовників лобістських послуг на органи державної влади, їх посадових і службових осіб під час прийняття (участі у прийнятті) ними нормативно-правових актів.

Крім того, у законопроекті чітко визначені терміни “лобіст”, “лобістське об’єднання”, “лобістська діяльність”, “лобістський контакт”, “лобістські послуги” тощо, що унеможливить неоднозначне використання положень цього документа [40, с. 199].

Увагу при цьому слід звернути на вивчення і можливості запозичення позитивного досвіду розвинених демократичних держав, де адвокація є ефективним соціально-політичним інститутом, а лобістська діяльність поставлена під контроль суспільства і державної влади.

В контексті глобальних трансформацій та недорозвиненості господарських відносин, український адвокація набуває переважно стихійного, неупорядкованого характеру. Частіше він зводиться до безпрецедентного тиску на Верховну та місцеві ради, Кабінет Міністрів, місцеві адміністрації. У процесі такого адвокації використовується цілий арсенал недозволених методів: підкуп чиновників, погрози, шантаж, залякування, інформаційна ізоляція тощо. Як правило, лобіюються інтереси великих промислових груп у наданні дотацій, кредитів, пільг, створенні інших сприятливих умов для діяльності окремих підприємств тощо.

Глибокі зміни в українському суспільстві призвели до бурхливого формування нових організованих, у тому числі корпоративних, інтересів, зростання зацікавленості практикою адвокації, в першу чергу, з боку підприємницьких структур і різних суспільних об’єднань. Українські представники великого бізнесу намагаються особисто лобіювати свої інтереси у вищому законодавчому органі, тому часто трапляються випадки, коли український лобіст поєднує в собі як замовника, так і виконавця [35, с. 47].

Процес лобістської діяльності в Україні не має нормативно-правового врегулювання і саме тому відбувається у прихованих неправових формах. Наслідком відсутності законодавчої бази функціонування адвокації є деформованість усієї системи представництва інтересів, орієнтація її на такі складові, як консультаційні та експертні служби. Вплив на законодавців здійснюється через різного роду експертів і спеціалістів, які працюють як у апараті Верховної Ради (в тому числі в комітетах і комісіях), так і безпосередньо з депутатами. Відсутність належної регламентації, не публічна, у значній мірі діяльність лобістів не означає, що в Україні інститут адвокації не існує. Традиційно найбільш сильними в Україні вважаються металургійне, вугільне, аграрне лобі. Не менш могутні – алкогольне, тютюнове, цукрове, рекламне і зв'язки [40, с. 199].

Аналіз Указів Президента України і Постанов Кабінету Міністрів України, їх розпоряджень і кадрових призначень може бути досить яскравим прикладом роботи лобістських груп. В першу чергу звертає на себе увагу, що основні інтереси таких груп концентруються навколо різноманітних пільг, дозволів на приватизацію підприємств за спеціальною схемою і на виділення державного пільгового кредиту і державних інвестицій. Частіше за все для вирішення даних питань використовуються неопрацьованість або відсутність необхідних законодавчих актів, що дозволяють приймати рішення до прийняття того чи іншого Закону України [55, с. 9].

Специфікою української практики адвокації є переважання методів лобістської діяльності через Кабінет Міністрів та Секретаріат Президента. Це підтверджує кількість висунутих та прийнятих законодавчих ініціатив від відповідних органів. Причиною подібної практики є складність механізмів "проходження" законопроектів через Верховну Раду та ефективність способів "внутрішнього" адвокації у Кабінеті Міністрів.

Переконливо доводиться, що Україна стала полем гри без жодних правил для лобістських структур, що реалізовують інтереси іноземних урядів.

Попри те що Україна включилася у глобальні інтеграційні процеси тільки на початку 90-х років минулого сторіччя, уже до його кінця у країні діяли лобі кількох іноземних держав. На першому етапі на цій ниві найактивніше працювали США, які в більшості випадків переслідували цілі геополітичного характеру, зокрема залучити Україну до демократичного трансатлантичного простору. Окремим завданням стояло формування в Україні вільної ринкової економіки. Міжнародний досвід Штатів переконливо свідчив, що демократичні, ринкові режими вкрай рідко перетворюються на експортерів тероризму й неконтрольованої міграції, з якими згодом США доводиться боротися. Вплив на українське суспільство та владу представники цієї країни здійснювали через різноманітні ради при державних органах, наукові та громадянські організації, фонди, грантову підтримку [48, с. 6].

Паралельно з агентами впливу Заходу в Україні розвивається і модифікується лобі Росії. Росіяни зберегли традиційний, сформований ще в радянські часи вплив практично на всі владні інститути. Останнім часом у країні діють численні громадські, економічні й молодіжні організації, які займаються ідеологічним лобіюванням в інтересах сусідньої держави.

Є підстави вважати, що українська влада продовжує ігнорувати проблему неконтрольованого впливу західного та російського лобі на прийняття найважливіших політичних і економічних рішень в державі. Тим часом, як показує досвід інших країн, легалізація діяльності іноземних лобістів допомагає не тільки навести лад у цій високочутливій сфері, але й приносить до державного бюджету доволі відчутні кошти.

В Україні на законодавчому рівні до тепер не визначено не тільки поняття іноземного адвокації, але й адвокації взагалі.

Адвокація не може бути джерелом заробітку для депутатів, посадовців та державних службовців. Навпаки, практика адвокації важлива для тих груп, що не мають свого представництва в органах влади. Лобістами можуть виступати корпорації, спілки підприємців, профспілки, громадські організації,

усі бажаючі. Групи інтересів у світі активно користуються послугами найманих лобістів, юридичних і PR фірм [16, с. 49].

Вплив на законодавчі органи є найбільш поширеним і ефективним механізмом, який вимагає систематичності та професійності. Так, громадські організації беруть участь в розробці законів та законопроектів, проводять їх громадську експертизу, публікують заяви та звернення до громадян по різним питанням в ЗМІ, організовують громадські дії (пікети, акції, семінари), лобіюють конкретні пропозиції в органах державної влади через депутатів, проводять моніторинги здійснення рішень, опитування, аналізують досягнуті результати. В Україні громадські організації офіційно не мають права на здійснення законодавчої ініціативи [55, с. 12].

Тому адвокація є єдиним шляхом представлення інтересів громадських організацій. Значення громадських організацій значно зросло в Україні за останні десять років. Хоча про їх серйозний вплив на урядову політику чи діяльність Верховної Ради поки що говорити зарано. Громадські організації в Україні мають стати проміжною ланкою між державою і громадянином. Вони покликані обстоювати інтереси людини, лобіювати принципові позиції певного соціального прошарку або групи. Свобода асоціацій і повага до їхніх прав забезпечує державі гармонійне об'єднання інтересів різних прошарків і груп суспільства – основу стабільності.

Найбільш ефективними формами лобіювання є зв'язки висококваліфікованих фахівців з органами державної влади, перед якими ставиться завдання впливати на законотворчий процес. Щоб виконувати таку роботу, не завжди потрібно офіційно реєструватися лобістом. Однак з метою упорядкування роботи лобістів, запобігання їхнім протиправним діям необхідне чітке законодавство, яке регламентує систему адвокації [8, с. 6].

В ідеалі нормативне закріплення реалізації практики адвокації дозволяє визначити умови, правила, процедури його реалізації – однакові для всіх

суб’єктів, дає можливість контролю та застосування відповідних санкцій у випадках порушень.

Законодавча регламентація також сприяє відкритості процесів, уможливлює публічний контроль над процесами представлення та захисту інтересів, громадський контроль над діяльністю влади. Легалізація адвокації дозволяє виявити інтереси, що стоять за тим чи іншим проектом рішення чи закону, визначити тих, хто в них зацікавлений і отримує зиск.

Адвокація в Україні не структурований. У нас немає структур, аналогічних західним, з офіційно оголошеною, зареєстрованою, відкритою, оплачуваною метою – лобістська діяльність. У нашій системі влади лобістські рішення приймаються більш закрито і менш системно. Адвокація має потребу в упорядкуванні, юридичному оформленні [48, с. 7].

Суспільство і держава повинні спільно брати участь у налагодженні механізмів трансформації негативних моментів адвокації в позитивні, у використанні ефективних інструментів мінімізації шкідливих результатів від адвокації й у нарощуванні позитивних, утвердженні цивілізованих його основ.

Безперечно, краще створювати легальні форми для адвокації з тим, щоб їх можна було хоч якось контролювати.

Якщо раніше в умовах адміністративно-командної системи управління перше місце в обмеженому лобістському змаганні займали галузеві лобі, то тепер, усе більше і більше – торговельно-фінансовий капітал, нерідко в тісному союзі з міжгалузевими кланово-мафіозними об'єднаннями.

У цьому зв’язку слід зазначити, що ефективне функціонування адвокації в представництві інтересів громадянського суспільства в державно-управлінських відносинах можливо за наявності відповідного правового регулювання. Адвокація як фактор, що впливає на життя суспільства, повинен бути легальним і існувати в певному правовому полі.

Насамперед, тут необхідно створити правові основи лобістської діяльності, тобто умови існування простої, зрозумілої, прозорої системи, що

сприяє відстоюванню інтересів окремих груп у нормотворчих органах, прийняти закон, яким встановити стандарти етичної поведінки обраних посадових осіб та порядок вирішення конфлікту інтересів, удосконалювати законодавство, створити чіткий, прозорий механізм декларування витрат обраних посадових осіб.

Безумовно, однієї лише легалізації лобістської діяльності недостатньо для перетворення адвокації в ефективний інститут, що має відповідати новим задекларованим цілям розвитку держави і суспільства.

Тільки комплексний підхід і послідовність в упорядкуванні складних відносин з владою можуть сприяти формуванню та становленню громадянського суспільства і разом з тим розв'язанню проблем у сфері адвокації.

2.2 Моделювання прозорої адвокаційної стратегії розвитку територіальної громади

Моделювання у межах цього підрозділу не зводиться до опису технологій впливу на владу. Йдеться про формування прозорої адвокаційної стратегії громади, у якій на першому місці перебувають публічна проблема, доказові дані, участь мешканців, партнерська взаємодія та підзвітність результатів. Такий підхід дозволяє використати напрацювання теорії адвокації, але переорієнтувати їх на демократичне представництво інтересів територіальної громади.

На думку теоретика плюралістичного підходу Р. Даля, конкуренція різноманітних груп інтересів, у яких нерівні вихідні можливості і, отже, нерівні сфери впливу і важелі тиску на прийняття рішень, лежить в основі функціонування політичної системи, яку можна визначити як "поліархію" – правління багатьох, в рамках якого держава надає групам інтересів арену для узгодження думок [50, 93].

Сучасна політична теорія вважає державу не тільки ареною, а й активним учасником боротьби за поділ сфер впливу [50, 93].

Плюралізм − це тип представництва інтересів, при якому групи тиску організовуються спонтанно, вони численні, конкурують між собою. Вони самі, незалежно від держави, визначають свій інтерес, своїх лідерів і ступінь того, наскільки далеко вони можуть йти в переслідуванні цього інтересу.

В одній і тій же сфері діяльності може бути кілька таких груп. Жодна з них не має монополії на представництво інтересів. Досягнення будь-якої з них своїх цілей, тобто надання впливу на державу, − результат конкурентної боротьби.

Від плюралістичного докорінно відрізняється корпоративний тип представництва інтересів. Суть корпоративної моделі можна сформулювати як "соціально-політичну організацію суспільного життя, при якій відносини між групами інтересів і політичною системою реалізуються через корпорації, тобто через структуроване представництво груп інтересів з метою вироблення та прийняття рішень і подальшої їх реалізації" [40, с. 199].

Корпоративна модель почала розвиватися в другій половині XIX − початку XX ст. і еволюціонувала від механізму інтеграції суб'єктів соціально-економічних відносин тоталітарних і авторитарних режимів до сучасної концепції соціального партнерства.

Сутність ранньої корпоративістської моделі полягала в наявності жорстких зв'язків між примусовим чином створеними "корпораціями" і інститутами держави, відповідальними за стан економіки і соціальні відносини.

Навіть в тому випадку, коли ця підсистема добудовувалася до парламентського рівня, як це було у фашистській Італії, реальна політична влада в центрі і на місцях зосереджувалася в руках партійно-державної верхівки. У цьому, останньому випадку, групи інтересів порівняно нечисленні,

мають реальні можливості впливу на державну політику, функціонально упорядковані, ієрархізовані.

Джерело такого порядку − держава. Саме вона визнає за даною групою монопольне право на представництво певного інтересу в обмін на право відповідним чином впливати на вибір такого інтересу, відбір лідерів [41, с. 269].

Можна виділити ключові риси корпоративного типу представництва інтересів. По-перше, корпоративні організації, які монопольні по своїй суті, джерелом цього статусу є держава. По-друге, вони поєднують в собі як функції управління, так і функції представництва. По-третє, держава розглядається як головний інструмент виявлення інтересів, яка сама відбирає і визначає певну, ідеологічно надійну групу, в результаті чого говорити про конкуренцію вже не доводиться [95].

У сучасній концепції “неокорпоративної” взаємодії беруть участь добровільні асоціації, перш за все профспілки і бізнес-організації, і їх взаємодія з державою носить також суто добровільний характер, будується на засадах рівності сторін, причому вони вільні і у будь-який момент можуть перервати ці відносини, або перевести їх в категорію “плюралістичних”.

Найбільш яскравими зразками ліберального корпоративізму вважалися так звана “шведська модель” і австрійська система соціального партнерства.

Таким чином, головною ознакою плюралізму є конкуренція, вільне змагання груп тиску в їх впливі на державу, тоді як в корпоративізмі наявною була “картельна угода”, функціональна диференціація і монополія визначених груп на представництва певних інтересів.

Перевага в тому чи іншому політичному режимі конкретних типів лобіювання визначається безліччю факторів [47, с. 260].

Насамперед, це загальний характер політичної системи. Наприклад, в радянській політиці з її мірою централізації переважало корпоративне лобіювання як в сфері економіки, так і в іншій сфері суспільного життя. В

економіці лобіювання концентрувалося в централізованих і офіційно затверджених групах функціонального представництва.

В інших сферах критерієм відбору груп, яким надавалась монополія на представництво тієї чи іншої категорії інтересів, слугувала найчастіше вірність панівній ідеології.

Але корпоративне представництво виникає не тільки в авторитарних державах. Навіть в сучасних демократичних державах в багатьох секторах діяльності кількість абсолютно вільних груп тиску, що діють на конкурентній основі порівняно велика [37].

Хоча плюралістична і корпоративна концепції виражають різноманітні варіанти або моделі взаємодії зацікавлених груп і держави, їх не можна розглядати в якості “рівнозначних” або взаємовиключних.

Якщо корпоративна модель суворо обмежена сферою взаємодії груп держави, то плюралістична поширюється на всю сферу взаємодії суспільства і держави, включаючи плюралізм партій, ЗМІ, і, таким чином, визначає характер суспільно-політичної системи як такої.

Плюралістична модель являє собою систему прямих і зворотних зв'язків, де адвокація − важливий, але не єдиний їх прояв.

Незважаючи на особливості практики адвокації в різних країнах, суб'єкти адвокації, як правило, мають ідентичну психологію діяльності, яка характеризується пошуковою поведінкою специфічної мотиваційної спрямованості.

В західній науковій літературі прийнято розрізняти три типи адвокації:

1) “прямий адвокація”, в рамках якого проводиться цілеспрямована робота з представниками інститутів влади, при чому, з обраними силами лобістів-професіоналів;

2) “непрямий адвокація”, коли організовуються різноманітні громадські акції;

3) “внутрішній адвокація”, при якому інтереси в органах влади відстоюють ті, хто в них працює або має до них безпосереднє відношення [46, с. 19].

За формою види лобіювання можна поділити на:

− безпосередні і опосередковані,

− сплановані і спонтанні,

− плюралістичні і корпоративні,

− ситуаційні і стратегічні,

− законні і кримінальні.

За змістом види лобіювання діляться на:

− активні і пасивні,

− емоційні та раціональні,

− разові і постійні [46, с. 21].

При безпосередній лобістській діяльності суб'єкт адвокації сам є організатором і виконавцем всього процесу лобіювання.

При опосередкованій лобістській діяльності формуються і підтримуються групами тиску.

В умовах відсутності правового регулювання адвокації його безпосередність стає однією з найбільш поширених форм [45]

Що стосується лобістської діяльності, здійснюваної в умовах легітимності, то можна виділити ряд загальних характерних рис, властивих легітимному адвокації.

По-перше, основним інститутом, де найбільш яскраво проявляється подібна форма відстоювання групових інтересів, є парламент. Парламент будь-якої країни постійно знаходиться в центрі суспільно-політичного життя, є місцем перетину і зіткнення існуючих в суспільстві численних інтересів, мотивів, потреб.

Незмінним атрибутом парламентського життя є важливість виконуваних даними органом функцій і наявність лобістського впливу на діяльність парламенту.

Процес лобіювання в парламентській діяльності показує наявність різноманітних суб'єктів групового тиску, що відображають широкий спектр існуючих в суспільстві інтересів.

Очевидно, що існування законних рамок, що регулюють лобістську діяльність, дає суспільству та іншим соціальним групам певні механізми контролю за діяльністю лобістів, в тому числі і фізичних осіб.

По-друге, в більшості країн адвокаціяом займаються як фізичні так і юридичні особи, але реєстрації підлягають фізичні особи, що займаються індивідуальною підприємницькою діяльністю [49, с. 70].

У законодавстві деяких країн зустрічаються обмеження у виборі клієнтів лобістської діяльності, наприклад, ними можуть бути тільки недержавні організації.

В ряді країн, зокрема у Франції, лобістами не можуть бути фізичні особи.

Групові інтереси у всьому різноманітті їх конкретних форм слугують основною причиною, виходячи з якої член парламенту починає формувати свою позицію з того чи іншого законопроекту.

В американській політичній термінології існує поняття "вбудований лобіст". Він застосовується по відношенню до конгресменів, які на постійній основі відстоюють певні корпоративні інтереси [98, 99]

Непослідовність, суперечливість політичної поведінки членів парламентів частіше виникає при відсутності феномену "вбудованого адвокації" і пояснюється зміною партнерів із числа лобістських структур.

Головною цінністю адвокації є створення легітимних можливостей участі у розробці та прийнятті рішень як найбільш зацікавлених суспільних груп, так і високо компетентних спеціалістів.

При цьому можливі різноманітні модифікації, способи існування і прояви адвокації. Якщо провести порівняльний аналіз, то можна виявити види лобіювання, більш характерні для легітимної його форми.

Як правило, легітимне лобіювання буває частіше безпосереднє, ніж опосередковане; стратегічне частіше, ніж ситуаційне; кримінальне рідше, ніж законне; пряме частіше, ніж непряме.

Пряма форма використовується і при легітимному адвокаціяі, але найчастіше в ній немає необхідності. Однак, легітимна модель також не може забезпечити стовідсоткового контролю над діяльністю лобістів.

Так, наприклад, у ФРН різноманітних “груп інтересів” тільки в західних землях нараховують від 4 до 5 тис. [49, с. 72].

Таким чином, легітимна і нелегітимна моделі адвокації за своєю формою переплітаються, і тому неможливо поставити під громадський контроль всі прояви адвокації. Так, наприклад, якщо на приватній зустрічі представник корпорації пропонує висунути потрібний законопроект і в подяку внести потрібну суму в передвиборний фонд, подібні дії є одним із жорстких проявів адвокації. Довести факт такої домовленості майже неможливо.

Фактично це можна розглядати як підкуп, але з юридичної точки зору це всього лише вплив, так як передача грошей в виборчий фонд являє собою виявлення політичних уподобань, що гарантовано першою поправкою до Конституції США [49, с. 72].

Значущими регіональними суб'єктами лобістської діяльності, що ефективно здійснюють взаємодію з регіональними органами влади, є параконституційні і квазіінстітуційні утворення − торгово-промислові, громадські палати, молодіжні парламенти і уряди.

Здійснюючи громадську експертизу законодавчих і підзаконних актів органів державної влади та місцевого самоврядування регіонів, ці структури, по суті, артикулюють інтереси різних соціальних груп. Однак потенціал їх

впливу на політичний процес диференціюється в залежності від територіальної приналежності.

В цілому специфіка квазіінстітуційної корпоративної моделі адвокації відображає інституційні спотворення в структурі політичної системи суспільства, що пов'язані з неконвенціональним тиском на неї неформальних суб'єктів.

За відсутності ефективних соціально-політичних і правових механізмів взаємодії груп інтересів і держави в сучасній Україні розвиваються латентні форми і методи лобістської діяльності, що призводить до посилення корупційної складової її образу в свідомості населення.

Сучасні внутрішні механізми лобіювання складаються з комплексу можливостей донести та “нав’язати” свого інтересу структурі або політичній персоні, яка приймає рішення:

- близькість до політичної фігури або організації, від яких залежить рішення;

- наявність ресурсів та коштів, що забезпечують реалізацію даного інтересу;

- можливість надавати політичного (і неполітичного, зокрема нелегітимного) тиску;

- можливість надавати економічного тиску (погрози щодо припинення сплати податків, виплати відрахувань, вимоги економічної автономії, ліцензій, зняття квот тощо);

- інформаційні можливості популяризації або компрометації даної структури та її дій в очах громадської думки [56, с. 47].

Значущими факторами відтворення квазіінстітуційної корпоративної моделі адвокації є такі її характеристики: деформування інституційного ринку, обмежене використання в політичному процесі консенсусних практик, розширення вертикальних політичних відносин.

У той же час, збереження і зміцнення демократичного вектору розвитку політичної системи, підвищення конкурентності політичного простору, формування мережі функціональних інститутів соціально-політичного представництва будуть сприяти розкриттю позитивного потенціалу лобістської діяльності в Україні.

Отже, історичний досвід показує, що взаємодія між суспільством і державою здійснюється в основному через спеціальні інститути.

З боку держави беруть участь державний апарат і органи політичної влади, з боку суспільства − організації, групи та інші об'єднання, складові його інституційної інфраструктури.

Ця інфраструктура в системному плані розпадається на два принципово різних утворення − політичні партії і групи інтересів. Причому кожна взаємодія з державою за своїми каналами і своїми методами.

Партії роблять це через вибори, парламенти і місцеві представницькі установи, тобто вибудовують систему територіального представництва, тоді як групи інтересів здійснюють таку взаємодію, входячи в безпосередній контакт з державою і його органами, тобто через систему функціонального представництва.

У сучасних умовах лобістська діяльність в Україні розгортається в політичній комунікації влади і суспільства як неформалізована у правовому відношенні. Вона функціонує переважно у сфері розподілу й перерозподілу економічних ресурсів, власності, адміністративних важелів впливу [56, с. 49].

Отже, лобістська діяльність в узагальненому вигляді трактується як комплекс цілеспрямованих зусиль із просування своїх вимог в органах влади і управління різного рівня. Водночас ототожнення механізму лобіювання як сукупності силових методів і корупційних дій для досягнення мети обумовлює апріорно негативну його оцінку. Йдеться про негативну оцінку не феномена лобіювання як такого, а про засоби й методи цієї діяльності та її результати. Насправді лобіювання має розглядатися як невід'ємна складова політичної

комунікації, що передбачає механізм прямого і зворотного зв'язку суспільства і держави.

Дослідження основних типів адвокації, а також структурної організації лобістської діяльності дозволило зробити висновок про наявність чотирьох моделей адвокації, що реалізуються на сьогодні у світовій практиці (інституціональної плюралістичної, інституціональної корпоративної, неінституціональної корпоративної, квазіінституціональної корпоративної) і двох теоретичних моделей (неінституціональної плюралістичної та квазіінституціональної плюралістичної).

Суб'єктно-інституціональна специфіка лобістської діяльності визначена основними типами представництва інтересів: плюралістичним, корпоративним, кланово-корпоративним.

Для сучасної України характерне домінування корпоративного типу представництва інтересів, модифікованого специфікою посткомуністичного трансформаційного процесу. Кризи легітимності, нав'язаний негативний консенсус еліт, дефіцит демократичних акторів і інші особливості, пов'язані з міжрежимним переходом стимулювали обмеження числа суб'єктів лобіювання й сприяли становленню в Україні квазіінституціональної моделі адвокації.

2.3 Аналіз вітчизняного досвіду адвокації інтересів територіальних громад

Вітчизняний досвід представництва інтересів громад формувався під впливом різних історичних практик: адміністративного ресурсу, регіонального впливу, діяльності місцевих еліт, асоціацій органів місцевого самоврядування, громадських ініціатив і професійних об'єднань. У цій роботі такі практики аналізуються не як самодостатній політичний адвокація, а як матеріал для переходу до більш відкритої моделі адвокації інтересів громад.

На наступному етапі в Україні тривав недовгий період аморфності регіональних еліт: повноваження між виконкомами та радами були визначені нечітко, партійні структури були занадто слабкі, а аграрні і промислові лобістські організації тільки набиралися досвіду та авторитету.

За президенства Леоніда Кравчука в регіонах України панували номенклатурні групи. Після введення Леонідом Кравчуком інституту представників Президента в областях, з'явився центр впливу, жорстко підпорядкований Києву і залежний від нього. Так, якийсь час в регіонах йшли приховані процеси зростання впливу голів держадміністрацій, напрацювання ними досвіду форм співробітництва та методів тиску на Київ. Одночасно в областях, де були зосереджені значні фінансові потоки (Донецькій, Дніпропетровській, Одеській, Закарпатській, Харківській) йшло формування регіональних кланових груп.

В областях "промислового поясу" − Донецькій, Луганській, Дніпропетровській, Запорізькій, Кіровоградській − йшли процеси консолідації промислових кіл, громадських організацій, профспілок, з одного боку, і держадміністрацій, з іншого. Доходило навіть до створення спільних громадських рухів, де головну роль грав директорат, функціонери громадських і партійних структур і чиновники місцевих адміністрацій (що і дозволяє називати їх "регіональним альянсом") [17, с. 403].

Кланова однополярна модель існувала, наприклад, в Харківській області в часи, коли голова облдержадміністрації Олег Дьомін (колишній віце-президент корпорації "УкрСибінкор") і Олег Таранов (президент тієї ж корпорації) створювали досить сильний тандем [17, с. 403].

Кланова двополярність, зокрема, діяла в Одеській області, де утворилися дві потужні кланові групи − колишнього голови облдержадміністрації Руслана Боделана і колишнього мера Одеси Едуарда Гурвіца. На початку 1998 року суперництво цих кланів призвело до справжнього протистояння з війною компроматів у ЗМІ, замовними вбивствами і викраданнями [17, с. 403].

Адміністративна модель регіональної еліти склалася у відносно “непромислових” регіонах: Вінницькій, Житомирській, Волинській, Полтавській областях. Там майже відсутній вплив промисловців, і незаперечним авторитетом мають держадміністрації [17, с. 403].

Та чи інша модель регіональної еліти впливає на схеми і характер лобіювання на місцях. Так, при клановій моделі домінують “тіньові” механізми просування інтересів вузького кола керівників комерційних структур і держадміністрацій.

При моделі “регіональний альянс” стають актуальними схеми впливу на народних депутатів, обраних від області, місцеві об'єднання промисловців активно практикують взаємодію з адміністраціями і спільними зусиллями лобіюють свої інтереси на вищих державних рівнях.

Але, загалом, лобіювання в регіонах для всіх моделей еліт в порівнянні з лобіюванням в “центрі” має особливості, свій, так би мовити, “колорит”.

Обумовлює його та обставина, що найбільш потужними важелями політичного та економічного впливу володіють державні адміністрації − від обласної до районної. Відповідно, глави адміністрацій − чи не основні суб'єкти протекції і лобіювання в області.

В “провінціях” всі “тіньові” аспекти лобістської діяльності та протекції виражені ще більше, ніж у столиці. Це обумовлюється слабкістю громадського контролю за діяльністю лобістів: місцева преса є залежною від голів місцевих державних адміністрацій та посадових осіб органів місцевого самоврядування. Єдиним обмежувачем для місцевої влади могла б бути центральна влада в особі Президента.

Особливості лобістської діяльності в регіонах обумовлюються ще й тією обставиною, що ділова діяльність там менш інтенсивна, ніж у центрі. Це означає, що на місцях бізнесмени мають набагато менше впливу, ніж у центрі. А про банкірів і мови немає − близько 80% банківських капіталів зосереджено

в Києві, туди направляється левова частка грошових потоків, і тому вага цієї групи в областях є незначною [65, с.21].

Зате, в регіонах дуже сильні аграрні і промислові лобі. Фактично, це колишній "червоний" директорат, який зміг пристосуватися до нових умов, трансформувавши споживчі очікування та виробивши дещо інші стратегії ділової поведінки.

Аграрії традиційно сильні в сільськогосподарських областях: Житомирської, Вінницької, Рівненської, Тернопільської, Івано-Франківської та інших, але вони не мають таких потужних регіональних лобістських об'єднань, як промисловці областей "промислового поясу": Донецькій, Луганській, Дніпропетровській, Запорізькій, Харківській [65, с.23].

Серед "тіньових" взаємодій в регіонах поширене і "регіональне кланове" лобіювання і самопротекція. У даному випадку слід вести мову не про будь-які окремі механізми лобіювання або протежування, а про цілі стратегії діяльності кланових груп в регіонах.

Особливістю кланового лобіювання в регіонах є його жорсткий зв'язок з перебуванням лідерів груп − посадових осіб − на ключових посадах у державних адміністраціях та інших структурах влади.

Отже, на сьогодні лобістська діяльність - це досить складний процес організованого і професійного впливу на прийняття рішень (саме впливу на рішення, бо, згідно з класичним схемами, власне лобісти рішень не приймають). Існує багато визначень адвокації, проте, ймовірно, його можна розглядати як процес агрегації інтересів і організованого впливу за допомогою спеціально призначених для цього професійних груп-"посередників" (власне лобістів) на прийняття рішень структурами влади.

Висновки до розділу 2

1. В Україні станом на сьогоднішній день відсутнє безпосереднє законодавче регулювання лобістської діяльності. Однак, наявна певна законодавча база яка формує достатньо широке поле для лобіювання. Певний механізм адвокації розробляється в Законі України “Про статус народного депутата України” [22], наявна низка статей у Конституції України, якими створюються умови для реалізації цього права. Безумовно, ці законопроекти містять чимало дискусійних та спірних положень і вимагають значного доопрацювання та вдосконалення.

Отже, ефективне функціонування адвокації в системі представництва інтересів громадянського суспільства в системі державно-управлінських відносин можливо за наявності відповідного правового регулювання.

2. Основними моделями адвокації є плюралістична – де представництва інтересів, при якому групи тиску організовуються спонтанно, вони численні, конкурують між собою і корпоративна модель - при якій відносини між групами інтересів і політичною системою реалізуються через корпорації, тобто через структуроване представництво груп інтересів з метою вироблення та прийняття рішень і подальшої їх реалізації.

3. Відсутність належного правового регулювання лобістської діяльності в Україні породжує цілий ряд проблем, серед яких однією із найважливіших є проблема нерівноправності груп населення у здійсненні впливу на розробку та прийняття рішень органами влади як на державному так і на місцевому рівнях. Це знаходить своє відображення, зокрема, у тому, що окремі групи впливу, маючи тісні зв’язки з окремими представниками влади, забезпечують прийняття нормативно-правових актів, які максимально враховують їх інтереси, тоді як інші зацікавлені суспільні групи, не маючи зазначених зв’язків, а часто – і доступу до органів влади та місцевого самоврядування, неспроможні донести свою позицію до можновладців та забезпечити врахування своїх інтересів при прийнятті рішень. Як наслідок – значна

кількість нормативно-правових актів враховує інтереси вузького кола громадян і суспільних груп та є недостатньо обґрунтованою.

На місцевому рівні аспекти лобістської діяльності та протекції виражені ще більше, ніж на центральному. Це обумовлюється слабкістю громадського контролю за діяльністю лобістів: місцева преса є залежною від голів місцевих державних адміністрацій, голів місцевих рад і мерів. Окрім того, поширене “регіональне кланове” лобіювання і самопротекція.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ВПРОВАДЖЕННЯ ПРОЗОРОГО ІНСТРУМЕНТАРІЮ АДВОКАЦІЇ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАД

3.1 Законодавчі тренди регулювання лобіювання та представництва інтересів в Україні

Законодавчі тренди у сфері лобіювання та представництва інтересів в Україні важливо оцінювати не лише з позиції легалізації професійної лобістської діяльності. Для територіальних громад ключовим є те, щоб майбутнє регулювання створювало прозорі канали донесення місцевих потреб, не обмежувало правомірну громадську участь і водночас запобігало прихованому впливу, конфлікту інтересів та зловживанню адміністративним ресурсом.

Звідси очевидно, що за умов радянської правової системи та планової економіки цивілізоване, легальне лобіювання, як і інші демократичні процедури, були неможливими. Тому відлік функціонування вітчизняного інституту лобіювання необхідно вести з часу здобуття незалежності та прийняття перших правових актів, що ґрунтувались на принципах свободи і демократії.

Як зазначалось раніше, під лобіюванням потрібно розуміти цілеспрямовану діяльність щодо впливу представника групових інтересів на суб’єкта публічної влади з метою відображення в офіційних актах інтересів зацікавлених осіб. Така діяльність включає дві стадії: підготовку до впливу (тобто дії, що виконують поза впливом та об’єднуються поняттям “додаткові”, – артикуляційні, аналітичні та консалтингові) і власне сам вплив (прямий та опосередкований, основні дії).

Незалежно від формалізації лобіювання, будь-яка демократична правова система містить той чи інший обсяг правових засобів лобіювання – правових явищ, використання яких представником групових інтересів для впливу на

суб’єкта публічної влади повинне забезпечити відображення в офіційних актах інтересів зацікавлених осіб [58, с. 145].

Такі правові засоби можуть бути окремими для кожної дії чи етапу лобіювання, а можуть мати спільний, загальний характер.

Проте об’єднані єдиною метою свого застосування, вони становлять єдиний механізм. Відповідно правовий механізм лобіювання – це система правових засобів впливу представника групових інтересів на суб’єкта публічної влади з метою закріплення в офіційних актах інтересів зацікавлених осіб.

Ключову роль у лобістській діяльності відіграють дії аналітичного характеру, призначенням яких є збір і обробка інформації, що необхідна для здійснення ефективного впливу на об’єкт лобіювання. Причому під інформацією мається на увазі явища соціального, економічного і політичного життя, які безпосередньо важливі для лобістської діяльності, а також відомості про об’єкт лобіювання, специфіку та умови його функціонування. Відповідно надзвичайно важливими є правові засоби, що гарантують відкритість та прозорість діяльності суб’єктів публічної влади.

Ініціатива розробки Закону про адвокація в Україні вперше виникла на початку 1990-х років. Ліберальні реформи, що проводилися в країні, ґрунтувалися на досвіді західних країн, в тому числі тих, в яких є великий досвід законодавчого регулювання лобістської діяльності. Крім того, в 1990-і рр. формувалися численні групи і об'єднання, які були зацікавлені у відкритому, законному способі проведення своїх інтересів в органах державної влади.

Розробка Закону про адвокація почалася ще в Верховній Раді України в 90-х роках. Сьогодні у Верховній Раді України зареєстровано два законопроекти: “Про адвокація” (реєстрац.№5144) та альтернативний – “Про лобіювання” (реєстрац. №5144-1) [49, с. 71].

Багато положень цього законопроекту мали схожість з прийнятим в грудні 1995 року американському аналогом − LobbyingDisclosureAct, з однією кардинальною відмінністю – в США лобістські послуги, нарівні з лобістом-фізичною особою, може здійснювати лобістська фірма, а відповідно до вітчизняного законопроекту лобістом є тільки фізична особа, яка представляє інтереси замовника, крім чиновників і державних службовців, а також за винятком іноземців і осіб без громадянства або з подвійним громадянством.

Цей законопроект визначав, що лобіст, який використовує всі методи тиску, як прямого, так і непрямого (кампанії в пресі, листи, дзвінки виборців), підлягав би реєстрації, в той час як до 1995 року американське законодавство не вважало за професійними лобістами осіб, що займаються не прямим адвокаціяом.

Крім того, українськими розробниками був запропонований механізм контролю над виконанням закону через створення Відділу реєстрації лобістів Міністерства юстиції, наділеного відповідними повноваженнями. В цілому проект був сучасним і мав всі технічні і юридичні напрацювання для формування в подальшому всього комплексу законодавства в сфері регулювання лобістської діяльності в Україні.

Проте, він не був прийнятий депутатами в першому читанні, що засвідчило неготовність і небажання парламентаріїв вводити жорсткі правила гри в сфері відносин з бізнесом.

Проекти Закону про адвокація багато раз правили з урахуванням зауважень, обговорювалися на різних семінарах і науково-практичних конференціях тощо.

Верховна Рада зареєструвала законопроект № 5144 “Про адвокація” (у співавторстві семи депутатів і одного правозахисника) 20 вересня 2016 року, головною метою якого є законодавче врегулювання адвокації та забезпечення над ним державного й громадського контролю.

Документ кваліфікує діяльність лобістів як легальний демократичний шлях взаємодії влади і суспільства, створює законодавчі бар'єри для зловживань і корупції, захищає органи державної влади від незаконних дій, а також сприяє підвищенню професіоналізму і відповідальності посадовців під час розробки та реалізації державної політики.

Крім того, він встановлює:

- обмеження з лобіювання інтересів держав-агресорів, зовнішньої та внутрішньої політики держави, мови, релігії, дій Президента України, судової гілки влади і силових структур;

- створює ефективні механізми контролю за лобістами та їх стосунками з органами державної влади й органами місцевого самоврядування;

- унеможливлює відмивання коштів через надання фіктивних послуг адвокації [66].

За словами авторів законопроекту, легалізація адвокації допоможе виявити інтереси, що стоять за будь-яким проектом закону або рішенням, визначити, хто його лобіює і хто стоїть за лобістами, виявити міру залежності чи незалежності представників влади, а також надасть громадянам більше інформації про їхню діяльність.

Проте питання щодо формування правового механізму лобістської діяльності, її правового забезпечення для вітчизняної наукової спільноти та законотворчості не є новими. Більш того, саме з внесенням елемента правового регулювання в цю сферу правова наука й почала займатися вивченням лобіювання.

Особливо потужним каталізатором цього процесу стала підготовка в окремих країнах, зокрема Східної Європи, спеціальних правових актів, які були покликані врегулювати таку діяльність.

На жаль, слід констатувати, що у вітчизняних реаліях фактор досягнення формальних показників прогресивності національного законодавства та його відповідності західним стандартам часто-густо переважає всі інші необхідні

передумови правового регулювання – об'єктивні особливості суспільних відносин, загально-соціальні потреби та інтереси громадян.

Як відомо, раніше вже були спроби законодавчого регулювання лобістської діяльності в органах державної влади, і до Верховної Ради вносилися проекти законів: "Про лобіювання в Україні", "Про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді України", "Про діяльність лобістів у Верховній Раді України". Однак жодну з ініціатив не було підтримано.

Одним з найсуттєвіших недоліків законопроекту є те, що до об'єктів лобіювання не належать нормативно-правові акти Президента України. Але ж Президент є суб'єктом законодавчої ініціативи, а отже, його акти, у тому числі й законопроекти, теж мають бути об'єктами лобіювання. Іншим недоліком законопроекту є обмеження в реєстрації суб'єктів лобіювання. Наприклад, бути включеними до реєстру лобістів мають можливість фізичні особи, які мешкають в Україні не менше п'яти років, але при цьому не зареєстровані на тимчасово-окупованій території або в зоні АТО.

Також не можуть бути внесеними у реєстр лобістів й юридичні особи, які зареєстровані в Криму або в зоні АТО, та будь-хто з часткових власників цієї юридичної особи, зареєстрований на цих територіях.

Таким чином, законодавець позбавляє можливості представляти свої законні інтереси кримчан і донеччан. Це є прямим обмеженням за територіальною ознакою, і отже, така норма не може бути наявною в українському законодавстві. Також поза увагою законодавців залишилися й громадські організації, асоціації та профспілки, які нині і створюються з метою представлення інтересів своїх членів.

Без кроків з демонополізації економіки та інших істотних змін, таких, як зняття депутатської недоторканності, реальне засудження корупціонерів тощо, встановити нові "правила гри" на ринку професійного політичного адвокації навряд чи вдасться.

Треба також зазначити, що в порівнянні з хабарництвом, лобіювання є вищою, можна навіть сказати “витонченою”, формою впливу на прийняття офіційних правових актів. До того ж у більшості випадків лобіювання є більш витратним і менш ефективним. Як наслідок, за умови перевищення в суспільстві “припустимого” рівня корупції, лобіювання стає ресурсно невигідним, а отже, незатребуваним інструментом, що використовуватиметься лише поодинокими ентузіастами.

Циклічність повернення наукової думки до питання юридичної формалізації лобіювання, а також спірний досвід функціонування Закону України “Про очищення влади” підтверджують необхідність надзвичайно обережного та виваженого розпорядження таким ресурсом, як адвокація, оскільки помилка може унеможливити розвиток інституту лобіювання в Україні.

3.2 Розвиток локального нормативно-правового поля прозорої адвокації інтересів громади

Локальне нормативно-правове поле прозорої адвокації інтересів громади має забезпечувати не лише можливість звернення до органів влади, а й зрозумілу процедуру підготовки позиції громади, проведення консультацій, фіксації заінтересованих сторін, запобігання конфлікту інтересів і публічного звітування про результати представництва. Саме на місцевому рівні загальні принципи відкритості повинні перетворюватися на щоденні управлінські процедури.

Природно, що побудова демократичного суспільства та подальший розвиток його різних інститутів передбачає прагнення громадян здійснювати вплив на державну політику.

Вище зазначене в повній мірі стосується такого суспільно-політичного явища як адвокація, функціонування якого є невід'ємною ознакою демократичного політичного режиму.

Не зважаючи на наявність низки наукових досліджень із вказаної тематики, зокрема, роботи В. Нестеровича (кандидатська дисертація на тему "Конституційно-правові аспекти лобіювання у правотворчому процесі України") [56], можна впевнено стверджувати, що окремі складові риси зазначеного явища суспільно-політичного життя ще не достатньо дослідженні.

Зокрема, як в галузі конституційного права України, так і в українській юридичній науці взагалі, не достатньо вивчено питання нормативного регулювання лобістської діяльності чинним законодавством України.

У галузі науки "Публічне управління та адміністрування" адвокація виступає механізмом державного регулювання взаємовідносин бізнес-еліти та органів публічної влади. В основі ухвалення державно-управлінських рішень лежить процес представництва суспільних інтересів – донесення до держави тих уявлень, цінностей, проблем, які є істотними для населення. У системі представництва інтересів можна виділити два різновиди: систему політичного і функціонального представництва інтересів.

Система політичного представництва інтересів характеризується публічністю і містить різні форми політичної участі населення, зокрема вибори органів влади, діяльність політичних партій і їх представників, політичне лідерство і т. д.

Функціональне представництво інтересів полягає в наявності системи прямих, не опосередкованих політичними виборами зв'язків між групами інтересів та органами державного урядування. Адвокація є механізмом функціонального представництва інтересів, впливу на органи влади. Саме таке представництво, з огляду на тенденцію до технологізації сучасної політики, на думку ряду дослідників, є найбільш ефективним способом представництва інтересів.

Однією з визначальних складових системи представництва інтересів є адвокація, під яким розуміють широко визнаний засіб формального і неформального впливу груп інтересів на владні структури з метою прийняття необхідних їм рішень; цілеспрямований вплив політичних і соціальних сил на законодавчі, виконавчі і державні органи влади з метою задоволення своїх інтересів [3, с. 11].

Ключову роль у лобістській діяльності відіграють дії аналітичного характеру, призначенням яких є збір і обробка інформації, що необхідна для здійснення ефективного впливу на об'єкт лобіювання. Причому під інформацією мається на увазі явища соціального, економічного і політичного життя, які безпосередньо важливі для лобістської діяльності, а також відомості про об'єкт лобіювання, специфіку та умови його функціонування. Відповідно надзвичайно важливими є правові засоби, що гарантують відкритість та прозорість діяльності суб'єктів публічної влади.

Розглядаючи питання нормативного закріплення суспільного явища адвокації зазначимо, що Конституція України, закони України та підзаконні нормативно-правові акти не містять положень, які б безпосередньо регламентували порядок здійснення фізичними або юридичними особами лобіювання з метою захисту власних інтересів або інтересів третіх осіб в процесі прийняття державою нормативно-правових актів.

Разом із тим, слід погодитись з думкою вітчизняних дослідників В. Несторовича [56], А. Євгенієвої [20], О. Порфимович [62], що Основний Закон країни створює умови для здійснення лобістської діяльності. Вважаємо слушною думку зазначених вчених, які визначають низку норм Основного Закону України, що є підставами для здійснення лобістської діяльності [54, с. 36].

Так, дійсно, ч.1 ст.38 Основного Закону України закріплює право громадян на участь в управлінні справами держави, при цьому, зазначені форми управління державою: пряма – шляхом участі у всеукраїнському й

місцевому референдумах і представницька – через участь у виборах в органи державної влади та місцевого самоврядування [39].

Але тому, що право громадян на участь у виборах і референдумі визначено законодавцем поряд із правом на участь в управлінні державою, можна зробити висновок, що вибори та референдум не є вичерпними способами управління державою, і Конституція України не забороняє такий спосіб відстоювання громадянами своїх інтересів, як лобіювання в органах державної влади та місцевого самоврядування.

Крім того, Основний Закон України визначає окремих суб'єктів адвокації. Так, згідно ч.1 ст.36 Конституції України, громадяни України мають право об'єднуватись у політичні партії і громадські організації з метою захисту своїх прав, задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних і інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей [39].

Також Основний Закон визначає окремі засоби, за допомогою яких громадяни мають змогу впливати на дії органів державної влади. Зокрема, згідно ст.39 Конституції України громадяни мають право збиратись мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, а ст.40 Основного Закону України надає громадянам право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також до їх посадових та службових осіб [39].

Деталізація та конкретизація відповідних конституційних положень, що створюють умови для лобістської діяльності в Україні, знайшли свій вияв у низці нормативно-правових актів. На думку вітчизняного дослідника адвокації В. Нестеровича вказані нормативно-правові акти можливо умовно розділити на п'ять груп.

Перша – забезпечує публічність і прозорість правотворчого процесу, що дає можливість зацікавленим особам вільно контактувати з представниками влади та здійснювати опосередковане лобіювання.

Друга – створює умови для лобіювання громадянами власних інтересів через звернення до органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб щодо ухвалення, відхилення чи припинення певного нормативного рішення.

Третя – надає можливість громадянам створювати громадські організації на основі єдності лобістських зусиль для спільної реалізації своїх інтересів на правотворчому рівні.

Четверта – створює конституційно-правове підґрунтя лобіювання у процесі локальної правотворчості на муніципальному рівні.

П’ята – забезпечує участь ділової громадськості у розробці правотворчих рішень у господарсько-економічній галузі у рамках регуляторної діяльності [55, с.15].

Вважаємо, що вказана класифікація має певні вади, адже лобіювання на муніципальному рівні є лише окремим сегментом участі громадян у правотворчому процесі, вказана діяльність можлива і на рівні інших владних структур.

Крім того, участь громадськості у розробці нормативних актів регуляторного характеру опосередковує тільки одну (хоча й важливу) сферу взаємодії влади та суспільства.

В вересні 2017 року у Верховній Раді був зареєстрований “Проект Закону про забезпечення прозорості та законності комунікації з суб'єктами владних повноважень”. Цього разу, серед ініціаторів законопроекту, понад два десятки депутатів. В цьому законопроекті чітко подані поняття “суб'єкт лобіювання” (фізична або юридична особа, що зареєстровані в Державному реєстрі лобіювання, які діють від імені Замовника на підставі договору про

надання послуг з лобіювання або від власного імені) та “об'єкт лобіювання” (нормотворча діяльність суб'єктів владних повноважень).

Цей законопроект передбачав таку форму, як “оплатна публічна акція”, тобто метод впливу на об'єкти лобіювання, спрямований на проведення публічного заходу, за підготовку, організацію, координацію, проведення, спонукання до участі в якій та/або за участь в якій отримується/передається винагорода. Серед задекларованих завдань проекту Закону України “Про лобіювання” відзначалося:

- забезпечення реалізації конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами, зокрема шляхом визначення правових основ лобіювання;

- сприяння активному залученню громадян, інститутів громадянського суспільства та суб’єктів господарювання до процесу прийняття нормативно-правових актів;

- мінімізація проявів корупції, корупційних діянь і злочинів у сфері службової діяльності в процесі прийняття (участі в прийнятті) органами державної влади, їх посадовими і службовими особами нормативно-правових актів;

- посилення прозорості та ефективності діяльності органів державної влади, їх посадових і службових осіб.

Проте, невдовзі цей законопроект був відкликаний.

Тому в наші дні лише 30% відсотків людей в Україні ставляться негативно до законодавчого регулювання лобіювання. Решта – нейтрально або позитивно. Тому закон про адвокація в Україні може отримати значну підтримку суспільства. При аналізі законопроекту виявлено ряд недоліків:

− законопроект не має зв’язку з іншими законами, наприклад, із Законом про боротьбу з корупцією;

− є відсутнім чіткий регламент взаємодії лобістів з об’єктами лобіювання;

− у законопроекті не сказано нічого щодо того, хто буде контролювати діяльність лобі;

− законопроект містить морально і законодавчо неприпустиму норму, яка надає право депутатам усіх рівнів, посадовим особам органів державної влади укладати контракти з лобістами, згідно з якими виконується робота за додаткову винагороду.

Законопроект вимагає істотної доробки або існує потреба у висуванні альтернативного проекту.

Закон про регулювання лобістської діяльності повинен вводитися тільки після ретельного пророблення всіх основних механізмів, а також у комплексі із введенням у дію суміжних законів і підзаконних актів, які побічно контролюють цю сферу.

Про адвокація варто говорити тільки як про складовий елемент правової дійсності України. Право не є єдиним соціальним регулятором у суспільстві, але є найбільш дієвим серед інших регуляторів. Система правового регулювання має специфічні структури й процесуальні властивості. Вона спрямована на регулювання всього соціального поля без виокремлення будь-яких групових пріоритетів.

Отже, розглянемо закони та підзаконні акти, що забезпечують участь громадян в прийнятті державою владних рішень.

Можливість залучення громадськості до прийняття рішень Верховною Радою України встановлюється Законами України “Про комітети Верховної Ради України” та “Про статус народного депутата України”.

Так, згідно ст.9 Закону України “Про комітети Верховної Ради України”, комітети інформують громадськість про свою діяльність, на їх засідання можуть бути запрошені представники засобів масової інформації.

А згідно п.11 ст.16 зазначеного Закону комітети при здійсненні законопроектної функції зобов’язані вивчати громадську думку, розглядати звернення громадян та їх об’єднань, пропозиції, що свідчать про потребу в

прийнятті нових законодавчих актів або у внесенні змін до них, в разі необхідності готувати відповідні проекти актів. Крім того, парламентські комітети з метою залучення громадськості до участі у визначенні політики держави мають право проводити слухання по обговоренню законопроектів, з'ясуванню ефективності реалізації прийнятих законів (ст.29); організовувати "круглі столи" та конференції (ст.42) [55, с. 12].

Закон України "Про статус народного депутата України" також містить норми, що надають змогу громадянам впливати на законодавчий процес. Відповідно до ст.7 вказаного Закону народний депутат України розглядає звернення виборців, підприємств, організацій, об'єднань громадян та вживає заходів для реалізації їх пропозицій і законних вимог.

А згідно ст.24 зазначеного Закону народний депутат України зобов'язаний постійно підтримувати зв'язки з виборцями, вивчати громадську думку, потреби і запити населення, повідомляти про них Верховну Раду України та її органи, розглядати всі одержані ним пропозиції та заяви виборців, за необхідності вносити пропозиції до Верховної Ради України та її органів [55, с. 14].

Слід погодитись з думкою вітчизняного дослідника О. Березенської, що настав час перейти від декларацій актуальності залучення громадян у реальні процеси законотворення до визначення механізмів такого волевиявлення [9].

Проаналізуємо положення законодавства, що регламентує роботу уряду України. Так, згідно ст.42 Закону України "Про Кабінет Міністрів України", уряд розглядає пропозиції об'єднань громадян з питань, що належать до його компетенції. Крім того, відповідно до ст.53 вказаного Закону, проекти актів Кабінету Міністрів України, що мають важливе суспільне значення та визначають права і обов'язки громадян України, підлягають попередньому оприлюдненню.

На забезпечення участі громадськості в роботі уряду спрямовані й окремі положення Регламенту Кабінету Міністрів України. Зокрема, згідно

параграфу 39 цього підзаконного акту, на засідання урядового комітету під час розгляду питань, що стосуються соціально-трудової сфери, запрошуються уповноважені представники від всеукраїнських профспілок та від всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців [54, с. 32].

Значну роль у регулюванні участі громадськості в процесі прийняття рішень Кабінетом Міністрів України, міністерствами, центральними та місцевими органами виконавчої влади, відіграє такий нормативний акт, як Постанова Кабінету Міністрів України № 1378 "Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики". Вказаною Постановою уряду затверджено такі нормативно-правові акти: Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики; Положення про Громадську раду при Кабінеті Міністрів України; Типове положення про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади [54, с. 35].

Розглянемо вказані нормативні акти. Так, Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики визначає форми залучення представників громадськості до прийняття органами виконавчої влади управлінських рішень: безпосередньо – публічне громадське обговорення, що включає в себе проведення конференцій, семінарів, громадських слухань, "круглих столів", зборів, зустрічей з громадськістю, теле- або радіодебатів, Інтернет-конференцій та опосередковану – вивчення громадської думки шляхом анкетування, опитування, тощо.

Положення про Громадську раду при Кабінеті Міністрів України та Типове положення про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади визначають вказані структури як консультативно-дорадчі органи, завданнями яких є сприяння в реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, забезпеченні врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання рішень

Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади.

З метою виконання зазначених завдань громадські ради готують відповідні пропозиції щодо складання орієнтовного плану консультацій з громадськістю, розробляють та надають пропозиції стосовно порядку проведення консультацій з громадськістю та здійснюють заходи з їх проведення [54, с. 38].

Перейдемо до розгляду нормативно-правових актів, що забезпечують можливість громадського впливу на прийняття управлінських рішень у системі органів місцевого самоврядування.

Так, згідно ст.8 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, однією з форм участі громадян в вирішення питань місцевого значення є проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання, рішення загальних зборів враховується органами місцевого самоврядування в їх діяльності [24].

Відповідно до ст.9 цього Закону члени територіальної громади мають право ініціювати у раді в порядку місцевої ініціативи розгляд будь-якого питання, віднесеного до компетенції органів місцевого самоврядування. Місцева ініціатива, винесена у встановленому порядку, підлягає обов’язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участі членів ініціативної групи, а прийняте за результатом вказаного розгляду рішення оприлюднюється [24].

Ст.13 Закону передбачено право територіальної громади проводити громадські слухання, тобто, зустрічі з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких громадяни можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення [24].

Перейдемо до розгляду нормативно-правових актів, що регулюють участь громадян у здійсненні державної політики в конкретній сфері інтересів.

З цією метою законодавство України передбачає право громадян об’єднуватись в організації. Зокрема, ст.3 Закону України “Про об’єднання громадян” передбачає право громадян об’єднуватись в громадські організації для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів. При цьому, ст.20 вказаного Закону надає зазначеним організаціям право представляти і захищати свої законні інтереси та інтереси своїх членів у державних органах, вносити пропозиції до органів влади і управління [25].

На забезпечення участі громадян у прийнятті державних рішень в сфері молодіжної політики спрямований Закон України “Про молодіжні та дитячі громадські організації”, зокрема, згідно ст.8 Закону молодіжні та дитячі громадські організації залучаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування до розроблення і обговорення проектів рішень з питань державної політики щодо дітей та молоді [26].

Зазначимо, що вітчизняні молодіжні організації вже досягли певних успіхів у відстоюванні інтересів своїх членів. Так, у 2009 р. під тиском молодіжних та студентських організацій урядом було відмінено попередньо прийняту постанову № 369 про розширення переліку платних послуг у державних закладах освіти [27].

Законодавство України забезпечує участь громадськості в прийнятті владних рішень в такій важливій сфері як погодження забудови територій, адже будівельна діяльність стосується всієї територіальної громади. Так, ст.5 Закону України “Про основи містобудування” передбачає обов’язкову участь громадян та їх об’єднань в обговоренні містобудівної документації, проектів окремих об’єктів та право внесення відповідних пропозицій до державних органів та органів місцевого самоврядування [28].

Процедура участі громадськості в прийнятті рішень з забудови територій закріплена і в розділі IV-1 Закону України “Про планування і забудову територій” [29].

Також законодавство України передбачає значний вплив громадськості при прийнятті державних рішень з питань регуляторної політики. Закон України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” одним з головних принципів державної політики у зазначеній сфері вважає прозорість та врахування громадської думки, тобто відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об’єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх діяльності, обов’язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку (ст.4 Закону).

Також, згідно ст.ст.5 та 9 Закону, проекти регуляторних актів оприлюднюються з метою одержання зауважень і пропозицій, забезпечуються відкриті обговорення за участю представників громадськості. Відповідно до ст.7 Закону, кожен рік регуляторні органи затверджують та оприлюднюють плани регуляторної діяльності [22]. Зазначимо, що вітчизняна практика участі представників бізнес-кіл у прийнятті державою рішень в сфері підприємницької діяльності є неоднозначною.

Отже, науковці пропонують таку класифікацію нормативно-правових актів, що створюють умови для здійснення лобістської діяльності.

Перша група – це закони та підзаконні акти, що забезпечують участь громадян в прийнятті державою владних рішень. В залежності від владних структур, стосовно яких здійснюється лобіювання, вказані нормативно-правові акти розподіляються на ті, що регулюють взаємодію владних органів та громадян (їх об’єднань):

(а) у Верховній Раді України;

(б) органах виконавчої влади (Кабінеті Міністрів України, центральних органах виконавчої влади, місцевих державних адміністраціях);

(в) органах місцевого самоврядування.

Також існують нормативно-правові акти, що опосередковують взаємодію громадянина та владних структур будь-якого рівня.

Друга група – це нормативно-правові акти, що регулюють участь громадян в здійсненні державної політики в конкретній сфері інтересів, яка є об'єктом зацікавленості певних груп впливу. Це закони та підзаконні акти, що забезпечують можливість громадян приймати участь в підготовці та прийнятті рішень у сфері:

(а) суспільного життя;

(б) молодіжної політики;

(в) архітектурно-будівельної діяльності;

(г) регуляторної політики.

3.3 Прогнозна оцінка наслідків запровадження моделі політичного лобіювання для розвитку територіальних громад

Адвокація має значний потенціал в Україні, оскільки суспільство представлене різними соціальними групами із власними інтересами та потребами.

Однак, український варіант адвокації має специфічну форму. Те, що він існує і стає конструктивним параметром політичного життя суспільства − це одне. Але в умовах України його демократичність є доволі сумнівною з огляду на історичні чинники формування [55, с. 14].

По-перше, радянське минуле визначило певне «регіональне» забарвлення українського адвокації.

За часів СРСР в Україні значну роль у питаннях лобіювання інтересів окремих галузей відігравали саме регіональні керівники – секретарі обкомів КПРС. Донецький обком традиційно захищав інтереси металургії та гірничодобувної промисловості, Полтавський займався проблемами сільського господарства тощо.

Характерною особливістю регіонального адвокації була постійна боротьба за ресурси і засоби через прийняття відповідних політичних рішень, які, у свою чергу, формувалися засобами лобістської діяльності. Складно

говорити про те, яке лобіювання більше застосовувалось “пряме”, чи “непряме” (опосередковане).

З огляду на керівну роль однієї партії, скоріше спочатку друге: підготовка досліджень, публікацій і прогнозів, покликаних впливати на прийняття рішень в уряді чи відповідних комітетах, особливо, якщо такі матеріали готуються за їх дорученням та замовленням, участь у семінарах, конференціях, зустрічах і т. д. [38, с. 9].

З часом, на обласному рівні склалися й осередки “прямого” лобіювання − власні лобістські структури, значне місце в яких займала система місцевих кланів і земляцтв, що просувала своїх людей на ключові посади, утворюючи місцеву еліту.

У пост-незалежний період в Україні сформувалася фактично дворівнева лобістська система − номенклатурні групи (екс-лідери державних структур СРСР), та регіональні бізнес-еліти (представники великого бізнесу у різних сферах економіки). У промислових областях (Донецька, Луганська, Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська) відбувалися процеси консолідації промислових кіл, громадських організацій, профспілок, з одного боку, і місцевих державних адміністрацій, з іншого [55, с. 16].

По-друге, специфічною рисою українського адвокації є його політизація, відкрите, хіба що не сказати, масове входження підприємців у політику

(Р. Ахметов, Б. Колєсніков, І. Коломойський, В. Балога тощо) [54, с. 38].

В України з’явились провідні й одночасно конкуруючі між собою олігархічні клани. За словами А. Скуміна, − “вони були зорієнтовані на лобіювання власних економічних інтересів через інститути влади в “найшвидший” спосіб, тобто тіньовий і корупційний [54, с. 38].

По-третє, як наслідок, специфіка вітчизняного лобіювання в тому, що воно стало безпосередньо залежати від самого рівня “олігархізації” влади. І дійсно, в українській соціально-політичній практиці все більшого

розповсюдження набувають феномени, які носять назву “олігархономіка” та “олігархократія”.

Сформувався такий політичний режим, за якого створилися умови для своєрідного “суспільного договору” між бюрократією та бізнесом, в якому закріплюється відносно вільний допуск бізнесу до політики і аналогічний пропуск державної бюрократії до ринкової економіки.

Проходження сьогодні до складу державної політичної еліти стає можливим за економічної залежності від олігархів, яка проявляється на всіх рівнях − національному, локальному та “районному”.

У багатьох випадках українські чиновники перебувають на утриманні в олігархів. Саме вони повідомляють їм, якою буде кон'юнктура на метал або транспорт, якими будуть податки, як коливатиметься курс долара [18; 19].

Цікаві факти наводить М. Кармазіна, зауважуючи, що керівники деяких громадських організацій є свого роду “багатоверстатниками”, перебуваючи при цьому на високих державних постах.

Так, народний депутат Ю. Мірошниченко, крім повноважень у парламенті (заступник голови комітету Верховної Ради України у закордонних справах, представник президента у Верховній Раді України), здійснював керівництво роботою шести організацій [54, с. 49].

Однак позитивом слід вважати те, що останнім часом спостерігається зростання фахового рівня і активності галузевих організацій і громадських об’єднань, їх вплив на прийняття важливих рішень в Україні.

Теоретичною основою для здійснення такої практики повинно стати відповідне законодавство в якому, насамперед, була б розв’язана проблема легалізації лобіювання.

Законодавство України в цілому не заперечує лобіювання. Наприклад, певний механізм адвокації розроблено в Законах України “Про звернення громадян”, “Про статус народного депутата України”, однак це поняття у вітчизняному законодавстві не визначається.

Тому політичне лобіювання − це особливий вид лобіювання, який визначається тим, що лобістські дії виконують особливі суб'єкти − політичні партії та блоки (об'єднання політичних сил).

Зокрема, О. П. Любімов, вважає, що головною ознакою вказаного виду лобіювання є саме його суб'єктний склад − політичні сили. На його думку, політичне лобіювання в багатьох випадках є продовженням інших видів адвокації.

Наприклад, професійні лобістські організації (професійний адвокація), що склалися на базі державної економіки, фінансово-промислового та малого підприємництва, можуть створювати (та створюють) політичні партії та громадські об'єднання (блоки), у статутних нормах яких закріплені принципи участі в політичному житті суспільства.

Політичний адвокація для розвитку територіальних громад полягає в тому, що у сучасних умовах лобістська діяльність в Україні розгортається як неформалізована у правовому відношенні. Вона функціонує переважно у сфері розподілу і перерозподілу економічних ресурсів, власності, адміністративних важелів впливу.

Методи здійснення такого впливу різні, від цілком законних – підготовка альтернативних проектів нормативно-правових актів, надання інформації по обговорюваному питанню, ініціювання суспільного обговорення через ЗМІ, до відвертого підкупу, шантажу, погроз.

Вказане явище має як позитивні, так і негативні риси.

До позитивних рис політичного адвокації для розвитку територіальних громад слід віднести:

1) створення додаткового інструменту самоорганізації та впливу громадянського суспільства;

2) своєрідна роль посередника між державою та громадянами;

3) виступає як один із засобів досягнення компромісу [54, с. 39].

Проте, є і певні негативні риси політичного лобіювання для розвитку територіальних громад:

1) адвокація може виступати засобом неправового впливу на органи державної влади;

2) бути чинником розвитку і захисту інтересів окремих груп на шкоду суспільним інтересам і стати виявом соціальної несправедливості;

3) призвести до дисбалансу інтересів;

4) блокувати дійсно необхідні управлінські рішення тощо [54, с. 39].

Таким чином, професійні лобісти стають провідниками політичного адвокації.

Вказаний погляд на політичне лобіювання має свої аргументи, адже дійсно, як в Україні, так і в деяких інших країнах є політичні сили, які не мають чітко окресленої ідеології, проте мають чітку приналежність до певних фінансово-промислових груп, регіональних еліт та галузей економіки.

Стаючи політичною партією, лобістська структура переходить у нову якість, і хоча протягом тривалого часу ця політична сила є фактично надбудовою певної фінансово-промислової групи, у подальшому вона поволі набуватиме ознак партійної структури.

На думку авторів, політична партія, що виступає захисником інтересів певного прошарку суспільства, лобіюючи чиїсь громадські або бізнесові інтереси, буде здійснювати саме громадське або економічне лобіювання, оскільки в цьому випадку політична сила виступає виразником інтересів певних суспільних груп.

Окрім врахування суб’єкта лобіювання, вирішальним є розрізнення лобістських дій залежно від предмета лобіювання, тобто конкретної сфери суспільних інтересів.

При цьому можемо констатувати, що як в Україні, так і в інших країнах існують непоодинокі випадки, коли політичні сили з метою вирішення своїх

інтересів ідуть на зміни конституційного законодавства, що регулює політичні процеси в країні.

Фактично, ідеться про те, що впливові політичні сили з метою гарантування свого владного статусу бажають домогтися встановлення таких правил гри, що будуть гарантією збереження “статус-кво”. Ось це, на наш погляд, і є політичним лобіюванням.

Вважаємо, що законодавство про адвокація повинно врахувати значні концептуальні механізми регулювання лобістської діяльності, зокрема, порядок реєстрації та акредитування, визначення обмежень на зайняття лобістською діяльністю, порядок звітності та відповідальності лобістів тощо. Ці положення є основою закону.

Для забезпечення порядку діяльності лобістів та можливості контролю за спрямуванням грошових засобів особливу увагу також слід приділити проробці комплексу питань у сфері оподаткування, оскільки легітимність лобістської діяльності у більшості визначається тим, наскільки законними та легальними є джерела її фінансування.

В наші дні необхідне законодавче регулювання адвокації зумовлене й тим, що це уможливить забезпечення державного й громадського контролю над цим явищем. Зацікавлені в просуванні певних інтересів групи або змушені вдаватися до корупційних схем лобіювання, або до особистої участі в органах влади, передусім самоврядних та законодавчих структурах, що веде до сіамського зрощення бізнесу і влади.

Представницькі органи влади та їхні окремі члени набуватимуть невластивих їм функцій лобістів власних чи корпоративних інтересів, а не загальносуспільного представництва. І що найголовніше – вплив на прийняття рішень монополізують окремі представники суспільства, водночас практично унеможливлюючи захист власних інтересів цілими суспільними прошарками, структурами громадянського суспільства, що веде до подальшої олігархізації держави та розриву вертикальних зв'язків між владою та народом.

Вирішення проблеми лобіювання інтересів місцевого самоврядування потребує узагальнення вже існуючого досвіду, подальшого її вивчення та аналізу.

Конкретні кроки із створення системи лобіювання доцільно робити вже після ретельної наукової, правової експертизи, розробки концептуальних підходів, громадського обговорення за участі представників органів державної влади, місцевого самоврядування та громадських організацій. Так чи інакше ситуація вимагає створення спеціального механізму, який би вирішував розглянуті вище питання.

Отже, як ми визначили, механізм функціонування адвокації в державі багато в чому залежить від історичних традицій, менталітету народу, його політичної культури, морального рівня тих особистостей, які причетні до розробки й впровадження у життя певних рішень і до владної еліти в цілому.

З іншого − у своїй основі адвокація пов’язаний з відносинами власності й в процесі наростання боротьби за її перерозподіл роль лобі усе більше зростає. Особливість сьогоднішнього періоду формування адвокації в Україні полягає в інтенсифікації лобістської діяльності на всіх рівнях, а не лише через Кабінет Міністрів України та Адміністрацію Президента України, тому постає необхідність у легалізації адвокації.

До тих пір, поки це не буде зроблено, адвокація буде тісно переплітатися із корупцією. Дослідження феномену адвокації в Україні в галузі науки публічне управління та адміністрування може стати основою не тільки для подальшого осмислення цього явища в інших науках, але й для прийняття політичних рішень щодо його регулювання на державному рівні.

Висновки до розділу 3

1. В галузі науки Публічне управління та адміністрування, не достатньо вивчено питання нормативного регулювання лобістської діяльності чинним законодавством України.

Законами та підзаконними актами, що забезпечують участь громадян в прийнятті державою владних рішень є: Конституція України, яка закріплює право громадян на участь в управлінні справами держави, при цьому, зазначені форми управління державою: пряма – шляхом участі у всеукраїнському й місцевому референдумах і представницька – через участь у виборах в органи державної влади та місцевого самоврядування.

Можливість залучення громадськості до прийняття рішень Верховною Радою України встановлюється Законами України "Про комітети Верховної Ради України" та "Про статус народного депутата України". На забезпечення участі громадськості в роботі уряду спрямовані й окремі положення Регламенту Кабінету Міністрів України. Значну роль у регулюванні участі громадськості в процесі прийняття рішень Кабінетом Міністрів України, міністерствами, центральними та місцевими органами виконавчої влади, відіграє такий нормативний акт, як Постанова Кабінету Міністрів України № 1378 "Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики".

Нормативно-правовими актом, що забезпечує можливість громадського впливу на прийняття управлінських рішень у системі органів місцевого самоврядування є Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні". Нормативно-правовим актом, що регулює участь громадян у здійсненні державної політики в конкретній сфері інтересів є Закон України "Про об'єднання громадян", який передбачає право громадян об'єднуватись в громадські організації для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів. Закон України "Про молодіжні та дитячі громадські організації" спрямований на забезпечення участі громадян у прийнятті

державних рішень в сфері молодіжної політики. Процедура участі громадськості в прийнятті рішень з забудови територій закріплена і в розділі IV-1 Закону України “Про планування і забудову територій”.

Отже, нормативно-правові акти, що створюють умови для здійснення лобістської діяльності, класифікують за такими групами: перша група – це закони та підзаконні акти, що забезпечують участь громадян в прийнятті державою владних рішень, друга група – це нормативно-правові акти, що регулюють участь громадян в здійсненні державної політики в конкретній сфері інтересів, яка є об’єктом зацікавленості певних груп впливу.

2. Український варіант адвокації має специфічну форму. В умовах України його демократичність є доволі сумнівною з огляду на історичні чинники формування. По-перше, радянське минуле визначило певне “регіональне” забарвлення українського адвокації. По-друге, специфічною рисою українського адвокації є його політизація, відкрите масове входження підприємців у політику, тобто поява провідних й одночасно конкуруючих між собою олігархічних кланів. По-третє, як наслідок, специфіка вітчизняного лобіювання в тому, що воно стало безпосередньо залежати від самого рівня “олігархізації” влади.

3. Політичний адвокація для розвитку територіальних громад полягає в тому, що в сучасних умовах лобістська діяльність в Україні розгортається як неформалізована у правовому відношенні. Вона функціонує переважно у сфері розподілу і перерозподілу економічних ресурсів, власності, адміністративних важелів впливу.

Методи здійснення такого впливу різні, від цілком законних – підготовка альтернативних проектів нормативно-правових актів, надання інформації по обговорюваному питанню, ініціювання суспільного обговорення через ЗМІ, до відвертого підкупу, шантажу, погроз.

До позитивних рис політичного адвокації для розвитку територіальних громад слід віднести:

- створення додаткового інструменту самоорганізації та впливу громадянського суспільства;

- своєрідна роль посередника між державою та громадянами;

- виступає як один із засобів досягнення компромісу.

До негативних рис можна віднести:

- адвокація може виступати засобом неправового впливу на органи державної влади;

- бути чинником розвитку і захисту інтересів окремих груп на шкоду суспільним інтересам і стати виявом соціальної несправедливості;

- призвести до дисбалансу інтересів;

- блокувати дійсно необхідні управлінські рішення тощо.

Вважаємо, що законодавство про адвокація повинно врахувати значні концептуальні механізми регулювання лобістської діяльності, зокрема, порядок реєстрації та акредитування, визначення обмежень на зайняття лобістською діяльністю, порядок звітності та відповідальності лобістів тощо.

В наші дні необхідне законодавче регулювання адвокації зумовлена й тим, що це уможливить забезпечення державного й громадського контролю над цим явищем. Адже, поки лобістська діяльність законодавчо не унормована, а отож не легалізована, адвокація буде тісно переплітатися з корупцією.

ВИСНОВКИ

У бакалаврській роботі здійснено теоретичне узагальнення та прикладне обґрунтування публічної адвокації інтересів територіальних громад як механізму розвитку місцевого самоврядування. На відміну від вузького підходу, у якому центральним поняттям виступає адвокація як вплив на владу, у роботі доведено доцільність ширшого підходу: адвокація розглядається як прозора, доказова, правомірна й комунікаційно організована діяльність, спрямована на представництво потреб громади.

Узагальнення наукових підходів засвідчило, що адвокація має неоднозначну природу: він може бути як демократичним механізмом представництва інтересів, так і тіньовою практикою просування вузьких групових вигод. Саме тому для територіальних громад більш продуктивним є поняття публічної адвокації, яке акцентує не на кулуарному тиску, а на відкритому обґрунтуванні потреб, залученні мешканців, публічній комунікації та відповідальності суб’єктів представництва.

Проаналізовано теоретико-методологічні виміри представництва інтересів у територіальному розвитку. Встановлено, що адвокація інтересів громади має поєднувати інституційний, правовий, комунікаційний, ресурсний та етичний виміри. Її результативність залежить не лише від доступу до посадових осіб, а й від якості аргументації, достовірності даних, наявності партнерств і здатності громади пояснювати суспільну цінність своїх ініціатив.

Зарубіжний досвід засвідчує, що регулювання лобіювання та представництва інтересів може виконувати демократичну функцію лише за умов реєстрації суб’єктів впливу, прозорості контактів, звітності, етичних обмежень і контролю за конфліктом інтересів. Для України важливо не механічно копіювати іноземні моделі, а адаптувати їх до потреб місцевого самоврядування, де пріоритетом є захист інтересів мешканців, а не корпоративний доступ до влади.

Дослідження правових основ показало, що адвокація інтересів територіальних громад має спиратися на поєднання норм про місцеве самоврядування, участь громадськості, доступ до інформації, регуляторну політику, консультації та антикорупційні обмеження. Такий підхід дає змогу відмежувати правомірне представництво інтересів від непрозорого впливу, який породжує ризики недовіри й конфлікту інтересів.

Запропоновано модель прозорої адвокаційної стратегії територіальної громади. Її основними елементами визначено ідентифікацію проблеми, збір доказових даних, визначення заінтересованих сторін, формування публічного повідомлення, вибір каналів комунікації, проведення консультацій, підготовку пропозицій до органів влади, супровід рішення та звітування перед громадою. Така модель переводить представництво інтересів із неформальної площини у керований процес.

Вітчизняний досвід засвідчує, що територіальні громади вже використовують різні форми адвокації: участь в асоціаціях органів місцевого самоврядування, публічні звернення, консультації, експертні обговорення, бюджетні пропозиції, комунікацію з центральними органами влади та міжнародними партнерами. Водночас ці практики потребують більшої системності, локального нормативного оформлення та зрозумілих етичних стандартів.

Обґрунтовано напрями розвитку локального нормативно-правового поля прозорої адвокації інтересів громади. До них належать положення про консультації з громадськістю, порядок підготовки позицій громади щодо державних рішень, правила взаємодії з бізнесом і громадськими організаціями, механізми запобігання конфлікту інтересів, відкриті звіти про представництво інтересів та публічне оцінювання результатів адвокаційних кампаній.

Отже, зміна дослідницького акценту з адвокації на публічну адвокацію дозволяє переосмислити представництво інтересів територіальних громад як

інструмент демократичного розвитку, а не як кулуарний механізм впливу. Для сучасної України така модель є важливою, оскільки поєднує децентралізацію, відкритість, участь мешканців, доброчесність і практичну здатність громад захищати власні інтереси у складному публічно-управлінському середовищі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бабкіна О. Демократичні детермінанти трансформації українського суспільства. *Еліти і цивілізаційні процеси формування націй*. Київ, 2006. Т. 2. С. 41–55.

2. Базілевич Д., Нестерович В. Інформаційно-аналітичні матеріали до круглого столу “Лобіювання в Україні: досвід, проблеми і перспективи”. За заг. ред. Федоренка В. Київ: СПД Москаленко О. М., 2009. 36 с.

3. Бебик В. М. Українська ідея як чинник формування національної свідомості: культурно-цивілізаційні аспекти. *Віче*. 2007. № 14. С. 3–6.

4. Віннічук О. В. Інституційний дизайн адвокації в умовах демократії. *Філософія і політологія в контексті сучасної культури*. 2014. Вип. 8. С. 171.

5. Ганжуров Ю. Парламент України в політичній комунікації. Київ: Україна, 2007. 352 с.

6. Денисюк А. В. Громадська адвокація в Україні: проблеми і перспективи розвитку. *Гілея: науковий вісник. Збірник наукових праць*. Київ: Видавництво “Гілея”, 2015. Вип. 102(11). С. 403–405.

7. Дрожжина С. В. Представництво інтересів у державному управлінні. *Проблеми державного управління та місцевого самоврядування в умовах сучасного політичного вибору України: матеріали міжнародної науково-практичної конференції*. Запоріжжя, 2007. Т. 3. С. 35–36.

8. Євгеньєва А. Законодавче регулювання лобістської діяльності. *Парламент: часопис*. 2004. № 1. С. 32–39.

9. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04 квітня 1995 року № 116/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 19. Ст. 134.

10. Про статус народного депутата України: Закон України від 17 листопада 1992 року № 2790-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 3. Ст. 17.

11. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. *URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text*

12. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text*

13. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI. *URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text*

14. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 року № 1160-IV. *URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text*

15. Про молодіжні та дитячі громадські організації: Закон України від 01 грудня 1998 року № 281-XIV. *URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-14#Text*

16. Про основи містобудування: Закон України від 16 листопада 1992 року № 2780-XII. *URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12#Text*

17. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text*

18. Корнієнко В. О. Олігархізація влади. Сучасна політична лексика: енциклопедичний словник-довідник. За наук. ред. Хоми Н. Львів: Новий Світ-2000, 2015. С. 199.

19. Корнієнко В. О. Олігархономіка. Сучасна політична лексика: енциклопедичний словник-довідник. За наук. ред. Хоми Н. Львів: Новий Світ-2000, 2015. С. 269.

20. Лавренов Д. А. Непряме політичне лобіювання. *Дні науки філософського факультету – 2013: міжнародна наукова конференція, 16–17 квітня 2013 року: матеріали доповідей та виступів*. Київ: Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет", 2013. Ч. 7. С. 56–57.

21. Малишенко Л. О. Специфіка лобіювання в сучасній Україні. *Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. Серія:*

Філософія, філософія права, політологія, соціологія. Харків: Право, 2012. № 2. С. 260–268.

22. Манжул К. В., Нікітчук І. І. Адвокація у законотворчій діяльності України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2005. № 11. С. 5–11.

23. Манойло Е. А. Особливості та перспективи розвитку регіональної адвокації в Україні. *Дні науки філософського факультету – 2013: міжнародна наукова конференція, 16–17 квітня 2013 року: матеріали доповідей та виступів*. Київ: Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет", 2013. Ч. 7. С. 70–72.

24. Миколюк О. Містобудування в стилі "хаос". *День*. 2008. № 40. С. 1, 3.

25. Молодцов О. В. Асоціації органів місцевого самоврядування як суб'єкти лобіювання. *Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць*. 2002. № 1(7). С. 183–192.

26. Недюха М., Федорін М. Адвокація як соціально-політичний феномен: сутність і засоби впливу. *Віче*. 2010. № 3. *URL:* http://www.viche.info/journal/1857/

27. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові аспекти лобіювання у правотворчому процесі України: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. Луганськ, 2004. 212 с.

28. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові аспекти лобіювання у правотворчому процесі України: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. Луганськ, 2004. 20 с.

29. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові засади інституту лобіювання: зарубіжний досвід та перспективи для України: монографія. Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2010. 752 с.

30. Погорєлова А. Передумови розширення доступу громадян до законотворчого процесу. *Віче*. *URL:* http://www.viche.info/journal/737

31. Порфімович О. Л. Лобістська діяльність органів державної влади на прикладі МВС України. *Актуальні проблеми юридичних наук у дослідженнях вчених*. 2004. № 30. С. 27–31.

32. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950. *Офіційний вісник України*. 2009. № 52. Ст. 1789. *URL:* https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text

33. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 року № 1378. *Офіційний вісник України*. 2004. № 42. Ст. 2773. *URL:* https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1378-2004-%D0%BF#Text

34. Проблеми легітимації інституту лобіювання в Україні та шляхи їх розв'язання: *матеріали громадського обговорення, м. Київ, 12 жовтня 2009 року*. Авт. і упоряд.: Федоренко В., Базілевич Д., Нестерович В., Юр'єв С., Кагляк Я.; за заг. ред. Федоренка В. Київ: СПД Москаленко О. М., 2009. 108 с.

35. Скумін А. Без еліти: нові кадрові ініціативи влади – чергова порція "реформаторського" піару. *Український тиждень*. 2012. № 6. *URL:* http://tyzhden.ua/Politics/41898/

36. Тихомирова Є. Адвокація як складова міжнародного PR. *Політичний менеджмент*. 2005. № 1(10). С. 143–151.

37. Трофименко А. В. Концептуальні підходи до розуміння адвокації. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Історія. Політологія*. 2014. Вип. 10. С. 112–123.