

# В УКРАЇНІ ІСНУЄ КВАЗІЛОБІЗМ



[https://dt.ua/LAW/v\\_ukrayini\\_isnue\\_kvazilobizm.html](https://dt.ua/LAW/v_ukrayini_isnue_kvazilobizm.html)

6 лютого 2009

Інтерв'ю Дениса Базілевича Віталію Жугаю для «Дзеркала тижня».

Про необхідність упровадження цивілізованих механізмів лобізму в Україні говорять уже давно. Зокрема, цій проблемі присвятив своє дослідження у Вашингтоні учасник спільного проекту Програми міжнародних наукових обмінів імені Фулбрайта та Американської асоціації політичних наук **Денис Базілевич**. Можливість вивчати лобізм безпосередньо у Конгресі США українському громадянину було надано вперше. У цьому інтерв'ю — найцікавіше з історії лобізму, його реалії в сучасній Америці та перспективи реалізації засад лобізму в Україні.

— До поїздки ви працювали у секретаріаті президента України і спочатку мали намір досліджувати стосунки Конгресу США та адміністрації американського президента, щоб застосовувати набутий досвід в Україні. Чому змінили тему дослідження і плани?

— Розвиток подій в Україні показує, що вітчизняна специфіка стосунків між інститутами влади цілком залежить від політичного клімату, тенденцій змін якого не може передбачити жоден «синоптик». Особисті політичні амбіції провідних гравців вітчизняної політики виявилися «не сумісними з життям» національних інтересів, або, іншими словами, — інтересів суспільства. Тому в мене виникли сумніви щодо можливостей швидко адаптувати і втілити в Україні відповідний досвід Сполучених Штатів, накопичений завдяки міцній і незмінній протягом багатьох десятиліть Конституції, високій правовій та політичній культурі суспільства.

— Чим вас привабила тема саме американського лобізму?

— Я б сказав, що інститут лобіювання є невіддільним атрибутом державної політики у Сполучених Штатах Америки. Однак тема лобізму постала поруч з іншим аспектом мого дослідження під час стажування в Палаті представників Конгресу США — вивчення механізмів політичної відповідальності народних обранців перед виборцями. Так от, ступінь розвитку громадянського суспільства, впливовість засобів масової інформації та усталена виборча процедура забезпечує формування партнерських стосунків між конгресменами та їхніми виборцями.

Небажання або нездатність конгресмена сумлінно виконувати свої обов'язки практично унеможлиблює його переобрання на повторний строк після закінчення дворічної каденції. Ревізія передвиборних обіцянок під тиском лобістів або інших груп впливу має такі ж самі наслідки. Тому народний обранець просто вимушений проводити вибіркову політику щодо формування власного кола експертів, партнерів, друзів і постійно прислухатися до сигналів зі своїх округів. Такий механізм забезпечує ефективний баланс інтересів у суспільстві.

На жаль, в Україні і поняття лобізму, і поняття політичної відповідальності, мають зовсім інше змістове наповнення. Чинна виборча система робить народних обранців ізольованими від народу. Конституційна реформа 2004 року зумовила перехід до пропорційної системи виборів і зробила депутатів заручниками волі і настроїв насамперед партійних лідерів, а також своїх особистих інтересів, а не інтересів і прагнень народу. Складається парадоксальна ситуація, коли виборці навіть не знають, до кого апелювати зі своїми питаннями. А лобіюванням називаються так звані відкоти за допомогу у вирішенні питань в інтересах певних груп і осіб. Саме через такі схеми цілком зрозумілим є негативне ставлення українського суспільства до поняття лобіювання, яке в наших умовах асоціюється виключно з корупцією та хабарництвом.

— Які масштаби лобіювання у США?

— Вони вражають. Лише офіційно зареєстрованих лобістів у Вашингтоні — 35 тисяч. Реальна цифра — майже 100 тисяч. Загальний обсяг витрат на лобістську діяльність, наприклад, у 2007 році, склав понад 3 млрд. дол. США. Лобісти представлені в усіх сферах повсякденного життя американців. У Вашингтоні кажуть: «Коли ти зламав руку, тобі потрібна допомога твого лікаря, а коли ти шукаєш допомогу у Вашингтоні, тобі потрібен твій лобіст».

— Як ставляться до лобізму прості американці?

— Загалом лобістська сфера діяльності викликає різнополярні асоціації в американців: від нейтрально-позитивних до негативних. Але уявити Вашингтон без лобістів просто неможливо, і це підтверджують цифри. Незважаючи на те, що лобістська діяльність піддається останнім часом жорсткій критиці з огляду на резонансні скандали з участю відомих конгресменів та інших високопосадовців, яких було заарештовано і засуджено за порушення законодавства щодо лобіювання, активність лобістів не зменшується. Але тут постає інше запитання — скільки ви знаєте випадків, коли українського депутата було позбавлено мандата через звинувачення у корупційних діях? Гадаю, жодного!

— Які закони регламентують діяльність американських лобістів?

— По-перше, лобіювання — це право американців, закріплене в першій поправці (ухваленій 1789 року) до Конституції США. Вона гарантує як свободу слова та віровизнання, так і можливість звертатися до уряду з петиціями для задоволення скарг. По-друге, існує низка нормативно-правових актів, які регламентують діяльність лобістів, надають їм певні права та встановлюють чіткі обмеження. До них слід віднести Федеральний акт США «Про відкритість лобіювання» (Federal Lobbying Disclosure Act), ухвалений 1946 року (зі змінами і доповненнями у 1995 році). У вересні 2007 року Конгрес затвердив інший закон — «Акт чесного лідерства і відкритої влади» (Honest Leadership And Open Government Act), відповідно до якого регулювання лобістської діяльності стало ще жорсткішим. Також легітимним є іноземне лобіювання, яке регламентується Федеральним актом «Про реєстрацію зарубіжних фірм» (Foreign Agents Registration Act), ухваленим 1938 року. Найактивнішими іноземними лобі у Вашингтоні прийнято вважати ізраїльське, китайське, британське, вірменське. Цікаво, що у Вашингтоні не зареєстровано жодної української фізичної або юридичної особи, яка б лобіювала інтереси вітчизняних компаній або представляла урядові інвестиційні програми на рівні державної влади Сполучених Штатів.

— У чому специфіка співпраці лобістів та американських парламентарів?

— Тут варто зупинитися на сутності професії лобіста і його функціях. Адже наше уявлення про цю професію відрізняється від американського, де лобісти виступають провідниками інтересів окремих територій, секторів господарства, бізнес-асоціацій, а також громадських течій та об'єднань у владі.

Завдяки володінню ситуацією у сферах, що їх лобісти представляють, знанню ключових гравців у владних інституціях, а також специфіки процедури ухвалення рішень, професійні лобісти сприяють формуванню та реалізації ефективної державної політики. Лобісти виступають своєрідними посередниками між громадським сектором та органами влади у справі якнайефективнішого донесення до останніх позиції певних громадських кіл, яким це важко зробити самотужки. Тому лобіювання там є висококваліфікованою, високооплачуваною та престижною роботою. Хибною є думка, що лобістська діяльність передбачає надання грошової або іншої винагороди об'єктам лобіювання за допомогу у вирішенні питань в інтересах певних груп та осіб. Лобістам заборонено навіть пригощати посадовців обідами або вечереями. Дозволяється робити лише символічні подарунки, вартість яких не перевищує 50 доларів на рік!

Зиск від співпраці з лобістами проявляється не в отриманні матеріальних благ, а зовсім в іншому. По-перше, лобісти допомагають конгресменам у реалізації трьох основних завдань: бути переобраними, провадити ефективну політику і мати вплив у Конгресі. Саме завдяки лобістам народні обранці розглядають питання з погляду їхньої корисності як для свого виборчого округу, так

і всієї країни. Суб'єкти лобіювання надають можновладцям системний, комплексний аналіз того чи іншого аспекту державної політики, пропонують депутатам законопроекти, які містять виважені механізми вирішення поставлених завдань, регулярно інформують конгресмена про стан справ у його виборчому окрузі, вносять пропозиції щодо оперативного реагування на виклики.

Лобісти цінують можливість швидкого доступу до конгресменів та співробітників їхніх апаратів, усвідомлюючи, що такі стосунки їм вдалося налагодити лише завдяки своєму професіоналізму, високій освіченості та відповідальності. Показником корисності роботи лобістів є регулярне звернення до них конгресменів за інформацією або консультацією. Слід зазначити, що закон у Сполучених Штатах не зобов'язує народних обранців зустрічатися з будь-яким лобістом лише на вимогу останнього, як це пропонується, наприклад, у деяких законопроектах, розроблених українськими експертами. Таке право насправді важко заслужити і дуже легко втратити, надавши, наприклад, не вивірену інформацію або взявши на себе завищені обіцянки.

По-друге, лобісти є вагомими чинниками впливу на проведення виборчих кампаній конгресменів. Крім особистих внесків лобістських компаній у виборчі фонди кандидатів (розміри внесків чітко фіксуються відповідними органами влади і не можуть перевищувати 10 тис. дол. з юридичної особи і 2300 доларів з фізичної), вони можуть організовувати широкі кампанії підтримки кандидатів, залучаючи до них самих виборців. Відповідно, лобісти можуть і перешкоджати обранню того чи іншого кандидата: проводять антирекламні акції, поширюючи інформацію щодо помилкових рішень, ухвалених конгресменами, які намагаються переобратися повторно; переконують громадськість у неспроможності кандидатів, які балотуються вперше, представляти інтереси виборців тощо.

У свою чергу, інформуючи громадськість про діяльність можновладців, лобісти виконують важливу функцію контролерів. Це може виражатися у складанні різноманітних рейтингів діяльності народних обранців з огляду на активність кожного конгресмена та ефективність вирішення ним питань як загальнодержавного значення, так і специфічних саме для його виборчого округу; оприлюдненні відповідних аналітичних матеріалів і звітів, фактів зловживання владою на користь окремих суб'єктів тощо. На цьому етапі широко залучаються медійні ресурси, які формують думку виборців про діяльність їхніх обранців та вимагають від них адекватної поведінки. Така діяльність лобістів спонукає представників влади враховувати окремі їхні пропозиції та рекомендації у процесі ухвалення владних рішень.

— Чи готове українське суспільство, політикум до впровадження лобізму?

— Ступінь готовності українського суспільства до інституалізації лобіювання складно охарактеризувати — зокрема, в умовах спотворення змісту цього поняття і сформованого негативного ставлення до нього громадськістю. Ще тяжче це зробити за чинної виборчої системи в Україні, коли більшість політичних партій і блоків використовуються фінансово-промисловими групами як механізм входження до парламенту з метою системного лобіювання власних інтересів. Через це відсторонення бізнесу від влади неможливе апріорі.

Наприклад, законодавство Сполучених Штатів навіть містить норму, яка забороняє особам, котрі обіймали відповідальні державні посади, протягом певного часу здійснювати лобістську діяльність. Тому можна сказати, що в Україні існує квазілобізм і масштаби його дедалі зростають: ми стаємо свідками нових і нових звинувачень політиків на адресу один одного у «лобіюванні», яке супроводжується корупцією, певних інтересів. Щороку такі провідні міжнародні агентства, як Transparency International, відзначають зростання рівня корупції в Україні. Важко навіть уявити, скільки дзвінків, ланчів, таємних зустрічей, спільних відвідин саун відбувається кожного дня з участю політиків, державних службовців, представників комерційних компаній та громадського сектору в різних конфігураціях для вирішення «окремих» питань за «певну» винагороду. Особливо це актуально сьогодні, коли, прикриваючись світовою фінансовою кризою, «лобісти» намагаються отримати кошти з державної скарбниці на вирішення проблем, які не мають першочергового значення. Іншими словами, ми опинилися в ситуації реальної загрози національній безпеці, за якої

відбувається вже неконтрольований процес просочування корпоративних бізнес-інтересів у державну владу, зокрема у вищі її щаблі.

Отже, абсолютно очевидно, що назріла нагальна потреба розробити й упровадити зрозумілі норми та процедури для формалізації лобістських стосунків у суспільстві, результати яких позначаться, зокрема, на радикальному зменшенні рівня корупції в Україні. Водночас помилково було б сподіватися, що одразу з'явиться один законопроект, який остаточно унормує лобістську діяльність в Україні. Підтвердження того — кілька спроб подати проекти законів з регулювання лобістської діяльності в нашій країні, жоден з яких не пропонував чіткого бачення існування інституту лобіювання в системі розвитку державного управління та громадянського суспільства. Жоден не знайшов належної підтримки депутатського корпусу.

Ми маємо усвідомити, що формалізація лобістської діяльності в Україні повинна вирішити питання розмежування процесу лобіювання з різними формами корупційної діяльності, уникнувши водночас можливих обмежень щодо застосування інших конституційних і правових механізмів обстоювання громадянами своїх інтересів. Крім того, сфера законодавчого регулювання лобістської діяльності має поширюватися не тільки на законодавчу гілку влади, а й на виконавчу. Статистика показує, що намагання вітчизняних «лобістів» отримати «зелене світло» у вирішенні власних питань концентрується переважно на рівні підзаконних актів державних органів влади.

Тому інституалізація лобіювання в Україні має носити комплексний і системний характер із чітким визначенням того, чия модель поведінки і навіщо ми хочемо змінити. Технічні правки до чинного законодавства або розробка на швидку руку законопроекту щодо лобіювання не тільки не принесуть суспільству користі, а й можуть виглядати як легалізація корупційної діяльності, обмеження прав і свобод інших осіб та їхніх об'єднань.

На цьому етапі необхідне інтенсивне залучення громадськості до обговорення перспектив та можливих викликів щодо створення інституту лобіювання в Україні з урахуванням як позитивного, так і негативного досвіду інших країн зі схожими структурами економік та трансформаційними процесами в суспільстві — насамперед Польщі та Литви. До того ж мене дивує, що жодною офіційною програмою або заходами щодо боротьби з корупцією не передбачена розробка нормативно-правової бази для інституалізації лобіювання в Україні. Лише указом президента України за №1101 від 27 листопада 2008 року Кабінету міністрів України було дано доручення невідкладно внести на розгляд Верховної Ради України, зокрема, й законопроект про лобіювання.

— Ви є членом робочої групи, створеної Міністерством юстиції для розробки закону про лобіювання. Хто ще до неї входить? Коли буде створено проект? Які шанси на його ухвалення?

— Так, саме на виконання згаданого указу президента України уряд доручив Мін'юсту до 1 березня 2009 року розробити концепцію законопроекту про лобіювання. Створено робочу групу, до складу якої увійшли представники міністерства, інших органів державної влади та експерти громадських об'єднань. У подальшому концепцію буде представлено для громадського обговорення, а після її затвердження на урядовому засіданні вже розроблятиметься законопроект. Крім того, передбачається, що відповідні пропозиції буде також подано робочій групі з доопрацювання пакета антикорупційних законопроектів, яка створена комітетом з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією Верховної Ради України. Щодо останньої частини запитання, то я не впевнений, що за нинішніх політичних умов парламент готовий розглянути цей законопроект. Тим часом я не сумніваюся, що такі намагання будуть підтримані в майбутньому — окремими політичними силами в разі проведення позачергових виборів до Верховної Ради або деякими кандидатами під час президентської кампанії. Іншого виходу просто немає.

Автор: Віталій Жугай