

УДК 323.2:324:328

DOI <https://doi.org/10.30970/PPS.2021.39.20>

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ЛОБІЗМУ В КРАЇНАХ ВИШЕГРАДСЬКОЇ ГРУПИ ТА ВПЛИВ НА ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Василь Чернописький

*Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника,
кафедра політичних інститутів та процесів
вул. Шевченка, 57, м. Івано-Франківськ, 76018, Україна*

Лобізм як інструмент прозорості та контролю під час прийняття рішень органами державної влади та місцевого самоврядування використовується в більшості розвинених країн. Його інституціоналізація потребує додаткової уваги, оскільки залежить не тільки від прийнятих законів, але й від сприйняття цього явища суспільством. У статті розглядається досвід інституціоналізації лобізму в країнах Вишеградської групи. Проаналізовано спільні та відмінні риси в імплементації інституту лобізму між країнами Західної та Східної Європи (Вишеградської групи). Визначено підстави та способи узаконення лобізму в країнах Вишеградської групи. Виокремлено спільні для країн Вишеградської групи та України виклики на шляху до легалізації лобізму. До таких належить ототожнення лобізму з незаконним впливом на прийняття владними структурами рішень, корупцією та способом захисту власних інтересів без урахування суспільних інтересів. Найглибше опрацьованим є лобістське законодавство в Польщі. В Угорщині та Чехії в середині 2000-х років були прийняті закони, які повністю або частково ідентифікували лобістську діяльність. Утім, на практиці через низку скандалів та наявність стереотипного сприйняття лобізму в Угорщині закон через 3 роки після прийняття скасували та прийняли інший, який уже опосередковано стосувався лобізму. У Чеській Республіці передумовою до прийняття закону «Про конфлікт інтересів» у 2006 році стала низка скандалів, але навіть після прийняття двозначності в інтерпретації лобізму залишилися і закон потребує суттєвого доопрацювання. У 2019 році в парламент подано новий законопроект, який є більш досконалим, але досі триває процес його обговорення з суспільством. У Словаччині не прийнято чіткого законодавства, яке б регулювало лобістську діяльність, однак є низка законів, які опосередковано її стосуються. Загалом, оскільки Україна у сприйнятті лобізму є близькою до країн Вишеградської групи – досвід імплементації лобістського законодавства може бути для країни корисним.

Ключові слова: лобізм, лобіювання, Вишеградська група, Польща, Угорщина, Чехія, Словаччина, Україна, ЄС.

Постановка наукової проблеми та її значення. З огляду на реалії сучасного політичного та економічного життя держави, відкритість процесів прийняття рішень, а особливо залученість до цих процесів усіх стейкхолдерів є передумовою прозорості, яка буде однозначно на користь розвитку суспільства. Європейський Союз, маючи велику кількість інституцій та зацікавлених сторін, які регулярно взаємодіють між собою, кілька десятків років тому легалізував лобізм як інструмент прозорого впливу на органи влади ЄС. А вдосконалення прозорості процесу лобіювання триває в Євросоюзі постійно. З іншого боку, велика кількість країн як Західної, так і Східної Європи на національному рівні мають відповідні національні закони, які регулюють діяльність лобістів. Однак, якщо для західноєвропейських країн такий наратив є більш прийнятним, то в східноєвропейських країнах лобіювання почасти асоціюється із корупцією, нечесним впливом і так далі. Не виняток і країни Вишеградської групи, які попри статус члена ЄС зіштовхнулись із певним несприйняттям лобіювання. Схожа ситуація і в Україні, де лобізм зазвичай асоціюють із

нелегальним впливом на владу, а прийняття відповідного законодавства вважають неефективним із точки зору боротьби за прозорість прийняття рішень у владі. У будь-якому випадку, три з чотирьох країн Вишеградської групи протягом двох років після набуття повноправного членства в ЄС прийняли лобістське законодавство, що свідчить про його важливість для інституційного та демократичного розвитку держави. Тому, враховуючи євроінтеграційні прагнення України, ігнорувати інструмент лобізму неправильно.

Аналіз останніх досліджень із цієї проблеми. Хоча інструмент лобізму на національному рівні в Україні не легалізований, цією проблемою зацікавлені доволі багато українських науковців, які серед іншого досліджують лобістське законодавство та його ефективність у Євросоюзі. Зокрема, до таких вчених можна віднести Д. Базілевича, М. Бризіцького, О. Войничу, М. Газізова, С. Годного, Д. Лавренова, В. Нестеровича, В. Федоренка, Т. Ярового та інших дослідників. Питанням легалізації та впливу інституту лобіювання в ЄС загалом та в країнах Вишеградської групи зокрема займаються такі європейські науковці, як L. Graniszewski, G. Kopyńska, T. Ernő, I. Központi, M. Olejnik, M. Gajdoš, J. Ruzicka та інші вчені.

Формування мети статті. Мета статті – аналіз процесу інституціоналізації лобізму в країнах Вишеградської групи в контексті євроінтеграційних процесів задля ідентифікації позитивних практик для України.

Виклад основного матеріалу. У цивілізованому світі лобізм є інструментом легального впливу на владу та елементом прозорості політичного процесу. На нормативно-правовому рівні лобізм легалізований у більшості країн, де панівним політичним режимом є демократія. Однак прийняття такого інструменту суспільством не в кожній демократичній країні відбувається однаково. Саме тому виникає логічна проблема імплементації більш правильної моделі лобіювання та її нормативного регулювання для країн, де лобізм є новим явищем. Така модель має враховувати культурно-історичні традиції окремої держави, або принаймні не має суттєво суперечити загальноприйнятим наративам, оскільки ризикує на практиці бути нереалізованою.

Щодо якості та ефективності процесу лобіювання світова практика визнає одними із найкращих системи США, Канади та країн Європи (Великобританія, Литва, Німеччина, Польща, Франція) [1, с. 89]. Однак із точки зору як процесу обговорення під час імплементації лобістського законодавства, так і практичної реалізації прийнятих нормативно-правових актів кожна з країн має власний шлях. У контексті України більш релевантними прикладами імплементації лобізму можуть слугувати країни Східної Європи. Їхнє лобістське законодавство прийняте відносно недавно, а культурно-історичні традиції та відносини людина-держава подібні до українських. Адже загалом велика частина країн Східної Європи доволі тривалий час перебувала в схожому інформаційному просторі, ці країни входили до складу одних держав чи наддержав, мали тісніші людські взаємовідносини та є ближчими в інтерпретації ролі держави в житті людини. Країни Вишеградської групи, у більшості з яких є спільний кордон з Україною, мають відносно недавно прийняте лобістське законодавство та є близькими в його інтерпретації на початковому етапі імплементації. Саме тому досвід Польщі, Угорщини, Чехії та Словаччини може слугувати релевантними орієнтиром на шляху України до легалізації лобістського законодавства та прийняття такої системи впливу на владу суспільством і, як наслідок, подальшої європейської інтеграції України.

У Республіці Польща у 2005 році було прийнято Закон «Про лобіювання у законодавчому процесі» [2], який покликаний регулювати всю лобістську діяльність. Порівняно з іншими країнами Вишеградської групи натеper у Польщі найбільш детально опрацьоване

лобістське законодавство. Однак прийняттю закону передувало багато обговорень та подій, які впливали на його зміст.

Ще з 1989 року в Польщі, як і в багатьох інших європейських країнах, лобіювання не регулювалося через прямий закон. Воно обмежувалося запровадженням положень, опосередковано пов'язаних із лобістською діяльністю, певних антикорупційних документів, адресованих особам, які приймають політичні рішення, чи іншим посадовим особам для запобігання конфлікту інтересів. Однак у зв'язку з постійними суперечками щодо незаконної чи неетичної лобістської діяльності в Сеймі Республіки Польща були зроблені спроби врегулювати лобізм. Метою визначили зробити цю діяльність більш прозорою та доступною для громадськості, чітко вказавши, що це лише діяльність, яка відповідає чинному законодавству. Але загалом регулювання такого неоднозначного явища було проблематичним через низку причин, що стосувалися сприйняття в суспільстві лобізму як суто негативного явища. Також складність полягала в тому, щоб не дублювати вже наявні нормативні акти щодо окремих аспектів поведінки, пов'язаної з лобістською діяльністю.

Загалом, ще до прийняття закону у польському суспільстві склалося неоднозначне сприйняття лобізму. З одного боку, лобізм розглядався як легітимний спосіб реалізації конституційних прав у демократичному процесі, який забезпечував участь різних груп інтересів у процесі прийняття рішень. Такими групами могли бути профспілки, організації роботодавців, споживачі чи екологічні організації. Лобіювання сприяло б демократизації та більшій відкритості законотворчого процесу, а також створенню нових рівнів і форм представництва економічних і соціальних інтересів. З іншого боку, лобізм часто розглядався та розглядається досі як інструмент впливу для вирішення власних проблем із використанням неформальних груп інтересів, що могло б призводити не лише до корупції у владі, а й до таких перманентних явищ, як клієнтелізм і кумівство, що негативно впливають на державу і суспільство [3, с. 1]. Загалом, у Польщі, починаючи з 1990-х років, лобістську діяльність часто прирівнювали до скандалів чи суперечок, пов'язаних із законодавчим процесом у парламенті. Крім того, у ЗМІ часто представлено негативне зображення людей, які займаються лобіюванням.

Утім, закон про лобістську діяльність все-таки був прийнятий у 2005 році. Це сталося приблизно через рік після набуття повноправного членства в ЄС. Однак навіть після цього не зникли випадки незаконного чи неетичного лобіювання, що свідчило про наявність деструктивної поведінки представників державних інституцій та про здатність певних груп відстоювати свої приватні інтереси за рахунок суспільних інтересів усупереч прийнятому закону. Наприклад, як зазначено у Звіті про суперечки під час прийняття Закону «Про ігри та взаємні ставки» у 2007–2008 роках: «Proces legislacyjny nie był zabezpieczony przed częstymi, przypadko-wymi zmianami stanowisk organów administracji rządowej oraz uwi-docznił wiele słabości systemowych dotyczących zarówno procedury legislacyjnej, jak przepisów w zakresie lobbingu»[4]. Як результат – в очах суспільства ще раз утвердився негативний імідж лобізму та лобістів, що додатково сприяло тому, що особи, які приймають рішення, надалі не стільки уникали лобістських контактів, скільки намагалися не афішувати їх.

Саме після цього були вжиті подальші нормативні заходи щодо удосконалення закону про лобіювання. У центрі уваги стала контрольна функція регулювання лобізму. Прикладом такого підходу є пропозиція у 2011 році, яка передбачала запровадження нагляду за лобістською діяльністю з боку Центрального антикорупційного бюро [4]. Однак цей проект так і не був реалізований. Це свідчить про складність інтерпретації лобізму в світогляді різних груп.

На думку Л. Гранішевського, усі зацікавлені сторони в рамках лобістського законодавства у Польщі виконують дві основні функції: захищають власні інтереси або інтереси організацій та впливають на чиновників з метою забезпечення реалізації цих інтересів. Лобіювання відбувається як на місцевому, так і на національному рівнях [3, с. 2]. Наразі лобіювання зазвичай проявляється у формі участі в громадських консультаціях чи громадських слуханнях. Такий інклюзивний законотворчий процес сприяє посиленню демократії, підвищенню соціального авторитету уряду, а також якості громадянського суспільства та рівню довіри суспільства до політичної еліти. Таким чином лобіювання може забезпечити інтеграцію окремих осіб і груп навколо важливих для них питань і залучити громадян до спільного прийняття рішень, також підвищується громадянська соціалізація – почуття відповідальності за суспільне благо. Крім того, лобіювання, на думку Л. Гранішевського, дає змогу публічно обговорювати виклики і таким чином завчасно попереджати чи контролювати соціально, економічно чи політично несприятливі проекти [3, с. 2].

В Угорщині до введення в дію закону «Про лобіювання» в грудні 2004 року був прийнятий Генеральною асамблеєю Першої угорської лобістської асоціації «Кодекс етики». Відповідно до нього «лобізм – це складна комунікаційна діяльність, яка спрямована на законодавців та інших представників влади чи осіб, які приймають державні рішення з метою просування інтересів довірителя через лобіста» [5, с. 23]. Сам закон «Про лобіювання» було ухвалено у 2006 році [6]. Однак тенденції під час його прийняття та сприйняття суспільством є схожими на те, що відбувалось у Польщі – лобізм почасти асоціюється як негативне явище.

Відповідно до закону від 2006 року, лобіюванням є оплачувана діяльність, яка спрямована на урядову політику або законотворення. Було передбачено ведення реєстру лобістів. Доволі цікаво, що обов'язковою реєстрація була тільки для фізичних осіб, на відміну від лобістських організацій, які не потребували реєстрації. Зареєстрованим лобістам необхідно було щоквартально подавати звіт про їхню діяльність, а у випадку порушень передбачалось або виключення з реєстру лобістів на термін від 1 до 3 років, або штраф, який міг сягати кілька десятків тисяч євро.

Однак однією з найбільших проблем із точки зору ефективності виконання закону виявилось те, що більшість лобістів та державних посадовців здійснювали свої відносини неформально і таким чином не подавали звітів. Досвід перших трьох років після прийняття закону показав, що така система не зовсім ефективна, а більшість контактів не фіксуються юридично. Зокрема, показовим є реєстр лобістів, відповідно до якого за три роки було зареєстровано всього 240 осіб, 74 з яких – за перші 4 місяці після набуття чинності закону [5, с. 31].

У результаті низької ефективності закон у 2010 році було скасовано, а замість нього прийнято інший – «Про участь громадськості у розробці законодавства». Хоча це ситуацію дещо змінило, певні тенденції до неприйняття лобізму як явища залишились. Це стосується не тільки громадянського суспільства, але і влади, яка, на думку М. Олейника, демонструвала ознаки неліберальної демократії [7]. У своїй статті науковець стверджує, що неліберальна демократія в Угорщині зменшила ефективність лобістського контролю в цій країні. М. Олейник надає конкретні ознаки такого типу демократії, які притаманні Угорщині того часу. Зокрема це стосується верховенства права, державного контролю та підзвітності, цілісності політичних еліт, свободи ЗМІ, громадянських прав та захисту меншин. Тому, як бачимо, на рівень прозорості лобіювання може впливати не тільки прийняте законодавство, але й практика його виконання та сприйняття лобізму як суспільством, так і владою.

Чеська Республіка також має доволі упереджене ставлення до явища лобізму та процесу лобіювання. Часто слово «лобіювання» використовується як синонім корупції, хабарництва та інших несправедливих політичних практик чи впливів – і це часто справедливо для багатьох політиків чи ЗМІ [8].

Перша доволі цілеспрямована спроба легалізації лобізму та його інтерпретації в очах чеського суспільства настала вже після набуття повноправного членства в Євросоюзі у 2004 році. Зокрема, у вересні 2005 року посилились негативні конотації та стереотипи щодо лобізму та лобістів, коли розгорівся так званий скандал Unipetrol [9]. У досить непрозорому процесі приватизації найбільшої чеської нафтопереробної компанії Unipetrol керівник апарату прем'єр-міністра нібито зажадав у польського лобіста, який працює від імені одного з чеських приватних учасників торгів, хабар у розмірі 5 мільйонів чеських крон. І тут важливою була не так сама справа, як те, що імідж лобізму в очах людей ще більше знецінився. У найбільш загальному сенсі через цей скандал лобізм почали ототожнювати з корупційними ризиками. Пізніше, вже у 2006 році, влада прийняла закон «Про конфлікт інтересів», який не цілком урегулював лобістську діяльність, однак опосередковано її стосувався. У законі навмисне не використовувалось слово «лобізм».

Однак необхідність прийняття більш чіткого законодавства щодо діяльності лобістів залишилась, а спроби його сформулювати увінчалися поданням законопроекту до чеського парламенту на розгляд аж у 2019 році. На думку багатьох експертів, згаданий законопроект є доволі поверхневим та потребує суттєвого доопрацювання, однак його наявність посилює сподівання, що рано чи пізно він буде прийнятий.

Словаччина – єдина з чотирьох країн Вишеградської групи, де лобізм фактично не було легалізовано навіть попри те, що лобістські дії здійснюються регулярно. За оцінкою Transparency International, в останнє десятиліття у Словаччині більшість спроб громадськості вплинути на прийняття рішень в країні є безуспішними. До того ж майже дві третини людей вважають, що урядом керують кілька великих структур, які діють у власних інтересах, і як наслідок лобіювання має погану репутацію. Здебільшого ця репутація заплямована через спроби вплинути на політику та прийняті рішення за зачиненими дверима та подалі від громадського контролю [10].

Загалом у Словаччині протягом останніх двох десятиліть було кілька спроб прийняти законодавство про лобіювання. А в липні 2005 року законопроект про лобіювання дійшов до Словацького парламенту, його було схвалено в першому читанні та направлено в комітет, де все зупинилося. Позачергові вибори, призначені на червень 2006 року, фактично унеможливили прийняття цього закону. Словаччина наразі залишається без будь-якого спеціального закону, який би регулював лобістську діяльність, а словацькі політичні партії, схоже, не прагнуть найближчим часом прийняти законодавство про лобіювання. Як наслідок, оскільки немає юридичних визначень лобіста, лобістської діяльності чи цілей лобіювання, немає ефективних санкцій.

Утім, хоч окремого регулювання лобіювання не існує, є певні законодавчі акти та інструменти, розроблені державою раніше. Зокрема, це закон «Про свободу інформації», «Конституційний закон про конфлікт інтересів» та деякі інші урядові документи, які дають змогу громадським та приватним зацікавленим групам чи особам коментувати запропоновані законопроекти, відслідковувати зауваження, зроблені різними зацікавленими сторонами, та визначати, які коментарі були використані для розробки законодавства [10, с. 23].

Висновки. Таким чином, країни Східної Європи зіткнулися з низкою проблем у питанні прийняття лобізму як серед представників громадянського суспільства, так і у владних структурах. Країни Вишеградської групи зокрема мають значний розрив із

західноєвропейськими державами з точки зору прозорості середовища під час прийняття рішень. Лише одна з них – Польща – запровадила доволі якісне законодавче регулювання лобіювання. У всіх інших таке законодавство потребує доопрацювання з точки зору прямих законів. Три інші країни Вишеградської групи живуть із мінімальною кількістю конкретних правил щодо лобіювання. Чехія, Угорщина та Словаччина все ще перебувають на середині шляху до сталості лобістського законодавства, що заважає їм покращити прозорість прийняття рішень. Україна в цьому плані може взяти за приклад як вдалі, так і невдалі кроки країн Вишеградської групи, щоб лобістське законодавство не тільки де-юре було реалізоване, але й на практиці працювало.

Список використаної літератури

1. Нестерович В. Лобіювання як конституційно-правовий механізм захисту прав і свобод людини та громадянина. Вісник Академії правових наук України. № 3. 2010. С. 83–93.
2. Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20051691414>
3. Graniszewski Leszek. Lobbying i jego instytucjonalizacja w Polsce. Wydawnictwo Sejmowe dla Biura Analiz Sejmowych. № 13(266). Zagadnienia społeczno-gospodarcze. 2019. pp. 1–4.
4. Kopińska G. Słabości polskiego systemu stanowienia prawa – obraz sytuacji z punktu widzenia organizacji pozarządowej. Materiały forum De-baty Publicznej Sprawne i Służebne Państwo «System stanowienia prawa». Kancelaria Prezydenta RP. Warszawa, 2011. pp. 11–12.
5. Ernő Tóth and Központi Igazságügyi Hivatal. A lobbitorvény és a láthatatlan lobbis. Új Magyar Közszolgálat 4. 2010. pp. 22–39.
6. Яровой Т. С. Європейський лобізм як дороговказ для вітчизняних законотворців: досвід Республіки Польща та Литовської Республіки. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2017. № 8. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1279>
7. Olejnik Maciej. The influence of illiberal democracy on the effectiveness of attempts to control lobbying in Hungary (2010–2014). Środkowoeuropejskie Studia Polityczne 2. 2019. pp. 65–82.
8. Gajdoš Marek. Lobbying v Evropské Unii In: Bednář, Luděk, (ed.). Lobbyismus versus Korupce. Praha: ISE. 2004. pp. 41–60.
9. Ruzicka Jan. Regulating lobbying in the Czech Republic and Visegrad Four. Center for policy studies. International Policy Fellowships 2005/06. 2006. pp. 4–5.
10. Mapping the Lobbying Landscape in Slovakia. URL: <https://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2016/03/Mapping-the-Lobbying-Landscape-in-Slovakia.pdf>

INSTITUTIONALIZATION OF LOBBYING IN THE COUNTRIES OF THE VISEGRAD GROUP AND ITS IMPACT ON EUROPEAN INTEGRATION PROCESSES: EXPERIENCE FOR UKRAINE

Vasyl Chornopyskyi

*Vasyl Stefanyk Precarpathian National University,
Department of Political Institutions and Processes
Shevchenko str., 57, 76018, Ivano-Frankivsk, Ukraine*

Lobbying as a tool of transparency and control in decision-making by public authorities and local governments is used in the most developed countries. Its institutionalization needs additional attention, as it depends not only on the adopted laws, but also on the perception of this phenomenon by society. The

article examines the experience of institutionalization of lobbying in the Visegrad countries. The common and distinctive features in the implementation of the institute of lobbying between the countries of Western and Eastern Europe (Visegrad Group) are analyzed. The bases and ways of legalization of lobbying in the countries of the Visegrad Group are defined. The common challenges for the countries of the Visegrad Group and Ukraine on the way to legalization of lobbying are highlighted. These include the identification of lobbying with illegal impact on government decision-making, corruption and the way of protecting one's own interests without taking into account the public interest. The lobbying legislation in Poland is the most elaborate. Laws were passed in the mid-2000s that fully or partially identified lobbying in Hungary and the Czech Republic. However, in practice, due to a number of scandals and the stereotypical perception of lobbying in Hungary, the law was repealed 3 years after its adoption and another was adopted, which was already indirectly related to lobbying. In the Czech Republic, a number of scandals were a precondition for the adoption of the Law on Conflict of Interest in 2006, but even after the adoption of ambiguities in the interpretation of lobbying remained, the law needs to be substantially revised. In 2019, a new bill was submitted to the parliament, which is more perfect, but the process of its discussion with the public is still ongoing. Slovakia does not have clear legislation governing lobbying, but there are a number of laws that indirectly affect it. In general, as Ukraine is close to the Visegrad countries in terms of lobbying, the experience of implementing lobbying legislation can be useful for the country.

Key words: lobbying, process of lobbying, Visegrad Group, Poland, Hungary, Czech Republic, Slovakia, Ukraine, EU.