
СЕКЦІЯ 1.

Модернізація, реформація або деформація політичних інститутів в умовах сучасних викликів

Овчар Ірина Володимирівна

Кандидат політичних наук, старший науковий співробітник.

Інститут політичних і етнонаціональних досліджень

ім. І.Ф. Кураса НАН України, м. Київ

ФАКТОР СПРОМОЖНОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ ЧЕРЕЗ СПІВПРАЦЮ З БІЗНЕСОМ ТА ГРОМАДЯНСЬКИМ СУСПІЛЬСТВОМ, ТА ВПЛИВ ЛОБІЗМУ НА ІНСТИТУЦІЇ

В умовах, коли багато процесів проходять зону турбулентності, дуже важливим є фактор спроможності органів влади: спроможності забезпечити управлінські вчинки, приймати рішення, відстоювати позиції, представляти інтереси, гарантувати безпеку тощо. За останні 10 років значним допоміжним майданчиком для влади став громадський сектор, який формують активні громадяни з чіткою позицією та бажанням впливати на процеси державного значення. Третьою інституцією, яка взаємодіє з владою та громадським сектором є бізнес. В кожній свої інтереси, ресурси, навички та інституційні спроможності. І кожен в той чи інший спосіб бажає мати доступ до ресурсів.

Спостерігати за діалогом або протистоянням трьох названих інституцій можна через публічні кампанії, метою яких є вплив на політичні рішення, суспільні процеси, бізнес інтереси, зокрема, через зміст законодавчих ініціатив. В різних ситуаціях, таку участь називають лобізмом або адвокацією.

Законотворчі теж повернулися до питання лобізму. Адже на кожному етапі роботи владних інституцій, вони стикаються з питанням лобіювання, впливу, переконання, іноді тиску, які часто замінюють фактор стримувань і противаг, і загалом можуть бути відокремлені від публічної дискусії та аргументів.

Почнемо з того, що довести до логічного завершення питання про так звану легалізацію лобіювання стало певним обов'язком Уряду. Оскільки підписаний у вересні 2023 року президентом Закон України «Про правотворчу діяльність» передбачає регулювання лобізму в Україні [1]. Хоча основні норми даного закону вводяться в дію через один рік з дня припинення або скасування правового режиму воєнного стану в Україні, однак деякі положення дають

старт процесам вже зараз. Так, з 20 вересня 2023 розпочався відлік в шість місяців для внесення Кабінетом Міністрів України законопроекту щодо лобізму та лобістської діяльності. Ця тема має свою тривалу передісторію. Так, ще в 1999 році був зареєстрований законопроект № 3188 «Про лобіювання в Україні» [2]. Тоді вперше вирішили визначити на рівні закону, що таке лобіювання, яка його роль в державній політиці та в боротьбі з корупцією. У 2010 році був внесений законопроект під назвою «Про регулювання лобістської діяльності в Україні» (реєстр. № 7269) [3].

Потім публічна пауза тривала до 2016 року, до часу, коли Україна взяла на себе зобов'язання перед ЄС легалізувати лобістську діяльність. Парламент 8 скликання проводив обговорення законодавчих ініціатив, навіть на рівні профільного комітету намагались узгодити зміст кількох проектів, та визначити суб'єктів такої діяльності, а також межу між лобіюванням і адвокацією. Але далі дискусій справа не пішла. ВРУ 9 скликання фактично почала свою роботу з теми лобіювання, і ще у листопаді 2019 року була створена робоча група з підготовки законопроекту про лобізм. Станом на 2020 рік у парламенті було зареєстровано 4 законопроекти на відповідну тему – № 3059 та альтернативні [4-7]. Загальна ідея законопроектів – дати визначення лобізму і врегулювати його як професійну діяльність. Під лобізмом автори текстів мають на увазі бізнесову діяльність з впливу на органи влади задля ухвалення рішень, вигідних замовнику. Державна антикорупційна програма на 2023-2025 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 р. № 220, теж вказує на необхідність вирішення проблеми непрозорості та непублічності діяльності суб'єктів лобіювання [8].

Враховуючи рух України в ЄС, цілком зрозуміло, що тема легалізації лобіювання знов вийшла на публічний майданчик. Хоча, мабуть, найбільш зацікавленою стороною, яка підтримує прийняття закону про лобізм в Україні є США. Там закон про лобістську діяльність був прийнятий на федеральному рівні ще у 1946 році.

Окремим контекстом питання лобіювання є адвокація. Цей термін більше використовують громадські організації та благодійні фонди, які безпосередньо не є зацікавленою стороною примножити якісь матеріальні блага у вирішенні певного питання, але акцентують увагу публічно на окремій темі чи її аспекті через комунікацію. Вони в своїй роботі намагаються сформулювати так звану «політику єдиного голосу» (one voice), тому певною мірою є теж лобістами.

В цьому контексті слід згадати, що у 2009 році навіть було схвалено Концепцію проекту Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» [9]. Метою Концепції якраз було визначення шляхів врегулювання суспільних відносин, пов'язаних з впливом громадськості на прийняття органами державної влади нормативно-правових актів. При цьому

в самому документі використовувався лише термін «лобіювання», під яким розуміли особливий механізм зворотного зв'язку, що дає змогу суспільно оцінити результати реалізації державної політики.

Починаючи з 2016 року в Україні почали формувати національні стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, якими передбачалося «функціонування інститутів громадянського суспільства, через які громадяни та суспільні групи забезпечують самоорганізацію, представництво, реалізацію і захист прав та інтересів» [10-11].

Отже, цілком можна говорити про взаємодію інституцій – влади, бізнесу та громадянського суспільства, і визначати фактори впливу одних інституцій на інші. Найпростіше проілюструвати це в аспекті проведення кампаній щодо окремих законодавчих ініціатив, або загалом реформ. І звернути увагу на роль міжнародних організацій в процесі прийняття окремих законів або поправок.

Цікавим прикладом може бути зміна законодавства щодо конкурсного відбору суддів в Конституційний суд України (далі – КСУ), зокрема кулуарні процедури. І в цьому процесі треба згадати багаторічну передісторію, адже загалом судова реформа проводиться вже тривалий час і стала одним з пунктів так званого «Євроінтеграційного пакету». Реформа КСУ була просто окремим питанням. Зважаючи на відсилку до євроінтеграції, ініціатором і лобістом впровадження законодавчих змін мали би бути органи влади. Але питання не лише в написанні проекту та його реєстрації, а в змісті документу, який загалом формує окремий етап реформи. І саме зміст є елементом лобізму або адвокації. В питанні реформи КСУ, представники влади мали інше бачення, ніж громадські організації та міжнародні партнери. Відрізнялося воно саме в принципі до відбору учасників, які забезпечували конкурс, та процедурних моментах подачі документів учасників конкурсу, вимогах та проведенні самих конкурсів. І лише публічний тиск змусив парламентарів повернутися до редакції тексту, запропонованого міжнародними партнерами. Хоча попередньо була ухвалена і підписана президентом саме реформа, редакція якої була запропонована народними депутатами [12].

Сам законопроект «Про добросесне лобіювання» теж став предметом окремої публічної кампанії [13]. Прийнятий в січні 2024 року за основу документ, поданий Кабміном, викликав шквал критики серед громадських організацій. Останні переконані, що «в редакції першого читання цей проект не лише не зменшить олігархічні та недобросесні впливи на прийняття рішень органами влади, але й посилить закритість влади, дозволить тиснути на будь-яких «незручних» громадян чи організації громадянського суспільства, які критикуватимуть владу, вимагатимуть реформ або змін у публічній політиці». Активісти наполягають на тому, що законопроект №10337 у редакції, яка підготовлена до другого читання «дозволить владі вважати будь-яких активних

громадян і громадські об'єднання лобістами, вимагати звітування за кожну зустріч, дзвінок, пресконференцію та інші «лобістські» заходи, штрафувати й публічно дискредитувати в очах суспільства. Тобто не громадяни контролюватимуть владу, а влада контролюватиме громадян і каратиме їх за їхню громадську активність» [14].

В лютому парламент документ прийняв в цілому і закон «Про лобіювання» вже підписав президент. З нього виключи положення, пов'язані з адвокацією. При цьому зберегли механізми та критерії, за якими будуть визначені випадки, коли громадський сектор підпадатиме під дію закону. Тримачем реєстру фахівців в сфері лобіювання, а також розробником методики визначений НАЗК.

Загалом, варто зазначити, що усі ключові реформи, проведені за останні десять років: судова, антикорупційна, децентралізація, адміністративних послуг, медична та окремих її напрям – легалізація канабісу, освітня, земельна тощо, проходять в умовах широкої публічної дискусії, в якій є як зацікавлені сторони, так і опоненти. Все це доводить, що в Україні давно існує лобізм, який значною мірою в рамках діалогу або протистояння між бізнесом, громадянським суспільством і владою визначає інституційну спроможність кожного, а також гарантує присутність фактору стримувань і противаг як балансу в демократичній країні.

Спроможність влади в такій конфігурації завжди полягає в двох аспектах: пояснити потребу та ступінь змін, а також почути і прийняти або аргументовано відхилити пропозиції громадського сектору чи бізнесу. Власне аналогічна модель поведінки має використовуватись іншими інституціями, оскільки діалог і конструктив все ж більше забезпечать результат та продемонструють якість управління, ніж протистояння і звинувачення. Тому окрім повноважень та можливостей, для інституційної спроможності дуже важлива модель поведінки, при чому як публічна, так і кулуарна.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про правотворчу діяльність», № 3354-IX від 24.08.2023. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> (дата звернення: 08.02.2024).

2. Проект Закону «Про лобіювання в Україні», № 3188 від 13.04.1999. *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=5838 (дата звернення: 10.02.2024).

3. Проект Закону «Про регулювання лобістської діяльності в Україні», № 7269 від 20.10.2020. *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=38796 (дата звернення:

08.02.2024).

4. Проект Закону «Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні», № 3059 від 11.02.2020. *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68128 (дата звернення: 12.02.2024).

5. Проект Закону «Проект Закону про лобізм», № 3059-1 від 28.02.2020. *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68265 (дата звернення: 12.02.2024).

6. Проект Закону «Про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання», № 3059-2 від 02.03.2020. *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68275 (дата звернення: 14.02.2024).

7. Проект Закону «Про лобістську діяльність», № 3059-3 від 03.03.2020. *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68279 (дата звернення: 14.02.2024).

8. Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки, № 220 від 04.03.2023. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-п#Text> (дата звернення: 16.02.2024).

9. Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів», розпорядження № 440-р від 22.04.2009. *Кабінет Міністрів України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448-2009-р#Text> (дата звернення: 16.02.2024).

10. Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні», № 68/2016 від 26.02.2016. *Президент України*. URL: // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#Text> (дата звернення: 08.02.2024).

11. Указ Президента України «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки» № 487/2021 від 07.09.2021. *Президент України*. URL: // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text> (дата звернення: 08.02.2024).

12. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України на конкурсних засадах», № 2846-IX від 13.12.2023. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2846-IX#Text> (дата звернення: 10.02.2024).

13. Проект Закону «Про добросчесне лобіювання», №10337 від 13.12.2023.

Верховна Рада України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43386>
(дата звернення: 12.02.2024).

14. Законопроект «Про добровільне лобювання» у нинішньому вигляді може бути використаний для згортання свободи й демократії в Україні, - заява. *Українська Гельсінська Спілка з прав людини*. URL: <https://www.helsinki.org.ua/appeals/zakonoproiekt-pro-dobrochesne-lobiuvannia-u-nynishnomu-vyhliadi-mozhe-but-yvykorystanyu-dlia-zghortannia-svobody-y-demokratii-v-ukraini-zaiava/> (дата звернення: 18.02.2024).

Балабан Ростислав Валерійович

Кандидат політичних наук.

Інститут політичних і етнонаціональних досліджень

імені І. Ф. Кураса НАН України

ORCID: 0000-0001-8373-9561

РЕФОРМА ПРО ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЮ В УКРАЇНІ: ВАДИ СПРОМОЖНОСТІ

Децентралізація в Україні зберігає позитивні оцінки, в тому числі міжнародних інституцій, як Європарламент. Проте система має низку вад або в частині нерегульованості, або не прийнятих норм, або відкладених рішень, якими називаємо з метою актуалізації проблематики і в перспективі впливу на законодавця.

Реформа про децентралізацію започаткувала реформатизацію організації місцевої влади. Спроби децентралізації відбувались у 1997 р., 2005 р., 2008–2009 рр. [1, с. 7]. По факту владні групи прагнули концентрації і централізації. «Центр» домінував над регіонами в контексті розподілу ресурсів. Так, трансфери з центрального бюджету в регіони ще у 1995 р. сягали до 96,8 % від усіх надходжень. У своїй статті 2012 р. Б. Данилишин зазначав про абсолютну концентрацію фінансів і повноважень [2]. О. Рафальський констатував, що де-факто в Україні зберігається централізований принцип управління, незважаючи на декларування намірів [3, с. 24]. Причина цьому це спадковість від радянської моделі управління, яка і передбачала централізацію і концентрацію. Інших уявлень про самоврядування, власні кошти, самостійність у власних повноваженнях, а тим більше розпоряджатись ресурсом і заробляти гроші – не було взагалі. Регіони завжди були прохачами – селища у району, райони у області, область у центра. В цьому полягала логіка влади, яка ніби в такий спосіб вибудовує вертикаль. В. Романова описує так: «... була боротьба за владні ресурси між політичними акторами на центральному рівні, які прагнули підпорядкувати субнаціональних політичних акторів для зміцнення