

Т. С. Яровой,
к. держ. упр., доцент, доцент кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна Академія Управління персоналом, м. Київ
ORCID ID: 0000-0002-7266-3829

DOI: 10.32702/2306-6814.2020.2.99

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ЛОБІЮВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕАЛІЗАЦІЇ ЦІЛЕЙ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ

T. Yarovoi,
PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor Interregional
Academy of Personnel Management (Kyiv), Department of Public Administration, Ukraine

CONCEPTUAL PRINCIPLES OF LOBBYING AS A TOOL FOR THE REALIZATION OF STATE SECURITY GOALS

Статтю присвячено дослідженню концептуальних засад лобіювання як інструменту реалізації цілей державної безпеки. В процесі дослідження враховано домінуюче у вітчизняній науці нове концептуальне розуміння адміністративного права та державного управління.

Автором проаналізовано вітчизняні підходи до розуміння ролі лобіювання у ствердженні прав та інтересів громадян та державної безпеки. Особливу увагу присвячено аналізу вітчизняного законодавства, в тому числі такого, що регулює сферу національної та державної безпеки.

Здійснено окреслення рамок цивілізованого лобізму, що вимагає легалізації зазначеної сфери, у зв'язку з чим, має передувати розробка Концепції формування інституту лобізму як ефективної складової національної безпеки. Концепція має містити обґрунтування доцільності застосування лобіювання у якості інструменту реалізації цілей державної безпеки та національної безпеки загалом.

Автор переконаний у тому, що концептуальний підхід до формування інституту лобізму як ефективної складової національної безпеки є вкрай перспективним. Доречність застосування лобіювання у якості інструменту національної безпеки, обумовлена рядом особливостей лобіювання як дієвого прояву лобізму. Зокрема застосування безпосереднього лобіювання як публічного інструменту впливу дозволить органам, чия діяльність спрямована на реалізацію державної безпеки, репрезентувати себе як рівноправних (щодо інших замовників лобістських послуг) суб'єктів діяльності. Це сприятиме ребрендингу органів державної безпеки, формуванню більш лояльного до них ставлення з боку як суб'єктів підприємницької діяльності, так і широкої громадськості.

Окрім того, дієвим може виявитись опосередковане лобіювання. У випадках, коли задачі державної безпеки збігаються з інтересами окремих груп громадян, або суб'єктів підприємницької діяльності, як замовників лобістських послуг, саме останні можуть як виконувати роль замовників, так і забезпечувати фінансування лобістських послуг. Такий підхід сприятиме збереженню конфіденційності діяльності суб'єктів державної безпеки, а також дозволить суттєво зекономити фінансові затрати держави на реалізацію національних інтересів у царині державної безпеки.

The article is devoted to the study of the conceptual foundations of lobbying as an instrument for realizing state security goals. The research took into account the new conceptual understanding of administrative law and public administration that dominates in domestic science.

The author analyzes domestic approaches to understanding the role of lobbying in asserting the rights and interests of citizens and state security. Special attention is devoted to the analysis of domestic legislation, including the one regulating the sphere of national and state security.

The framework of civilized lobbying has been delineated, which requires the legalization of the such sphere, and, in this connection, should be preceded by the development of the Concept for the formation of a lobby institution as an effective component of national security. The concept should include a justification for the use of lobbying as a tool to achieve the goals of national security and national security as a whole.

The author is convinced that the conceptual approach to forming the institution of lobbyism as an effective component of national security is extremely promising. The relevance of lobbying as a national security tool is due to a number of lobbying features. In particular, the use of direct lobbying, as a public instrument of influence, will allow bodies whose activities are aimed at implementing state security to present themselves as equal subjects of activity (for other customers of lobbying services). This will contribute to the rebranding of state security agencies, the formation of a more loyal attitude towards them on the part of both business entities and the general public.

In addition, indirect lobbying may be effective. In cases where the tasks of state security coincide with the interests of individual groups of citizens or business entities, as customers of lobbying services, it is the latter that can both serve as customers and provide financing for lobbying services. Such an approach will help to maintain the confidentiality of the activities of state security entities, and will also significantly save the state financial costs for the implementation of national interests in the field of state security.

Ключові слова: національна безпека, державна безпека, державне управління, лобізм, лобістська діяльність, Концепція лобістської діяльності, Національна рада України з питань регулювання лобізму.

Key words: national security, state security, public administration, lobbyism, lobbying, the concept of lobbying, the National Council of Ukraine on the regulation of lobbyism.

ОБГРУНТУВАННЯ ОБРАНОЇ ТЕМИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Сучасний етап вітчизняного державотворчого процесу вимагає формування дієвих механізмів реалізації прав та інтересів громадян, які водночас дозволятимуть враховувати національні інтереси та сприятимуть цілям державної безпеки України. Значною мірою це обумовлено порушенням територіальної цілісності України, веденням проти нашої держави гібридної війни, що вимагає зростання пріоритетності державної безпеки і, як наслідок, — введення розумних обмежень на такі механізми реалізації інтересів груп громадян та окремих осіб як лобіювання.

Водночас, окресленню рамок цивілізованого лобізму, поява якого вимагає легалізації цієї діяльності, має передувати розробка Концепції формування інституту лобізму як ефективної складової національної безпеки.

Передусім Концепція має містити обґрунтування доцільності застосування лобіювання у якості інструменту реалізації цілей державної безпеки та національної безпеки в цілому. Окрему увагу в Концепції доречно буде приділити ролі Національної ради України з питань регулювання лобізму.

Все це обумовлює актуальність дослідження концептуальних засад лобіювання як інструменту реалізації цілей державної безпеки

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є окреслення концептуальних засад застосування лобіювання, як перспективного інструменту державної безпеки.

АНАЛІЗ ПОПЕРЕДНІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженню проблематики формування цивілізованого інституту лобіювання в Україні, в тому числі — в

контексті забезпечення як національної безпеки загалом, так і державної безпеки зокрема, присвячували свою увагу ряд вітчизняних вчених. Підґрунтям для цього дослідження стали окремі ідеї, напрацювання таких дослідників: О.В. Гросфельд [1], О.В. Дягілев [2], Р.М. Мацкевич [3], М.П. Недюха [4], В.Ф. Нестерович [5], А.М. Онупрієнко [6], Н.С. Орлова [7], О.Л. Порфирович [8], В.В. Ровний [9], Є.О. Романенко [10], Г.П. Ситник [11], В.В. Сумська [12] та інших.

Водночас дослідженню концептуальних засад лобіювання як перспективного інструменту національної безпеки вітчизняною науковою спільнотою присвячено недостатньо уваги, що ми й спробуємо надолужити.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ ДОСЛІДЖЕННЯ

Формуванню концептуальних засад лобістської діяльності як інструменту державної безпеки має передувати окреслення поняття державна безпека, задля уникнення неоднозначності трактувань та надмірного розширення предмету дослідження.

Відповідно до положень Закону України "Про національну безпеку", державна безпека — це захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру [13]. Таким чином, ми маємо розглянути перспективи застосування лобіювання з метою захисту державного суверенітету, територіальної цілісності, інших національних інтересів від реальних та потенційних загроз невоєнного характеру.

Оскільки у згаданому законі під загрозами національній безпеці України запропоновано розуміти "явища, тенденції і чинники, що унеможливають чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів та збереження національних цінностей України", цікавим, у зазначеному контексті, буде питання співвідношення складових національних інтересів, а саме — "життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави" [13]. Як повинен буде діяти суб'єкт державної безпеки у випадку виникнення суперечності між інтересами людини, суспільства і держави? Законотворець не дає безпосередньої вказівки на пріоритетність зазначених інтересів, лишаючи це питання на розгляд виконавцю.

Водночас проблема співвідношення інтересів людини, суспільства і держави, давно досліджується як у рамках науки державного управління, так і в науковій полеміці з адміністративного права. Зокрема на переконання відомого апологета нової концепції адміністративного права В.Б. Авер'янова, домінантою мають виступати саме інтереси людини, але аж ніяк не держави. Визнаючи, що для державного управління головне — досягти раціональності й ефективності управлінської діяльності, але аж ніяк не всебічного забезпечення прав людини, дослідник чомусь асоціює державно-управлінську діяльність виключно з радянським тоталітаризмом [14, с. 14]. Ми не можемо погодитися з такими твердженнями з кількох причин. По-перше, домінант раціональності та ефективності управлінської діяльності притаманний усім розвинутим державам. Так, зокрема, після подій 11 вересня 2001 року Конгресом США було

прийнято "USA Patriot Act", який передбачає можливість обмеження ряду прав і свобод (зокрема — розширення повноважень спецслужб стосовно прослуховування й запису телефонних розмов, контролю за електронною поштою, доступу до банківських рахунків, збільшення строку затримання підозрюваних у тероризмі іноземців без пред'явлення обвинувачення та ін.) [15]. І такий підхід до проблеми обмеження прав і свобод сьогодні спостерігається не тільки у США [16, с. 107]. Але це ж не дає нам підстав ототожнювати державне управління США та радянський тоталітаризм? Чому ж тоді українська наука є настільки не толерантною до власної держави?

По-друге, в чисто теоретичному плані, національні інтереси включають інтереси всіх громадян. Водночас категорія "окремі громадяни" є складовою категорії "всі громадяни", її підкатегорією. Однак категорія "всі громадяни" не вичерпується категорією "окремі громадяни". Ствердження домінанти підкатегорії над всією категорією видається нам нелогічним, а домінування інтересів одних громадян над інтересами інших відверто суперечить принципу рівності, затвердженого Конституцією України [17]. Такий підхід може бути продиктований, з одного боку, всеосяжним остракізмом історичного державно-управлінського досвіду радянського періоду, з іншого — прагненням поставити в якості наріжного каменю адміністративно-правової науки категорію "права людини", заборонивши критичне ставлення до неї. Наскільки такий підхід можна вважати раціональним, залишимо на розсуд майбутнім поколінням вчених. Ми ж беремо за основу домінування національних інтересів над інтересами окремих громадян.

Таким чином, лобіювання, як інструмент національної безпеки, має бути орієнтованим на реалізацію національних інтересів України, захист її суверенітету, територіальної цілісності тощо. Це твердження є ключовим у майбутній Концепції формування інституту лобізму як ефективної складової національної безпеки. Відповідність реальних лобістських дій декларованій цілі лобіювання потребує належної наглядової, а то й контрольної діяльності. І в попередніх дослідженнях автор неодноразово підкреслював нагальність не лише легалізації лобіювання в Україні, але й створення відповідного регулятора — наглядового органу, здатного запобігти загрозам національній безпеці, які можуть стати наслідком безконтрольної лобістської діяльності. Автором було запропоновано проект Закону України "Про лобістську діяльність". Ключове місце в законопроекті посідає Національна рада України з питань регулювання лобізму (далі — НРУРЛ), яка має стати конституційним, постійно діючим колегіальним центральним органом виконавчої влади, що здійснює свою діяльність з метою забезпечення національної безпеки й інтересів України у процесі реєстрації та нагляду за лобістською діяльністю [18].

Концептуальні підходи, напрями, заходи із забезпечення національної безпеки і оборони, з урахуванням змін у безпековому середовищі, визначає Рада національної безпеки і оборони України. Цей же орган схвалює проекти стратегій, концепцій, державних програм та інших стратегічних документів, якими визначаються основні напрями і завдання державної політики у сфе-

рах національної безпеки і оборони, здійснює координацію і контроль за їх виконанням [13]. Таким чином, саме до сфери відповідальності Ради національної безпеки і оборони України належить питання попереднього схвалення Концепції формування інституту лобізму як ефективної складової національної безпеки.

Таким чином, ми можемо стверджувати, що формування цивілізованого інституту лобіювання, орієнтованого не лише на задоволення потреб окремих замовників лобістських послуг, але й на реалізацію інтересів держави в контексті державної безпеки, вимагає розробки Концепції формування та розвитку системи лобізму в Україні. Такий підхід дозволить звести воедино основні напрацювання, найбільш раціональні підходи до формування унормованого інституту лобізму, але й окреслити місце і роль НРУРЛ у цій системі.

ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Концептуальний підхід до формування інституту лобізму як ефективної складової національної безпеки є, на переконання автора, вкрай перспективним. Доречність застосування лобіювання у якості інструменту національної безпеки, обумовлена рядом особливостей лобіювання як дієвого прояву лобізму.

По-перше, застосування безпосереднього лобіювання, як публічного інструменту впливу, дозволить органам, чия діяльність спрямована на реалізацію державної безпеки, репрезентувати себе як рівноправних (щодо інших замовників лобістських послуг) суб'єктів діяльності. Це сприятиме своєрідному ребрендингу органів державної безпеки, формуванню більш лояльного до них ставлення з боку як суб'єктів підприємницької діяльності, так і широкої громадськості.

По-друге, вкрай дієвим може виявитись опосередковане лобіювання. У випадках, коли задачі державної безпеки співпадають з інтересами окремих груп громадян, або суб'єктів підприємницької діяльності, які можуть виступати замовниками лобістських послуг, саме останні можуть як виконувати роль замовників, так і забезпечувати фінансування таких послуг. Такий підхід як сприятиме збереженню конфіденційності діяльності суб'єктів державної безпеки так і дозволить суттєво зекономити фінансові затрати держави на реалізацію національних інтересів у царині державної безпеки.

Водночас наше дослідження не вичерпує всієї проблематики застосування лобіювання у якості інструменту реалізації цілей державної безпеки. Наразі особливості застосування лобістських методів у цілях національної безпеки ще чекають на своїх дослідників.

Література:

1. Гросфельд О.В. Формування цивілізованої моделі лобіювання в Україні. Грані. Дніпропетровськ: Дніпропетровський національний університет, Центр соціально-політичних досліджень, 2009. № 1. С. 136—139.
2. Дягілев О.В. Конституційно-правовий інститут лобізму: вітчизняний та зарубіжний досвід: монографія. Х.: Майдан, 2011. 251 с.
3. Мацкевич Р. М. Класифікація лобізму, його види. Актуальні проблеми держави і права. 2006. Вип. 29, С. 218—223.

4. Недюха М. Лобізм як соціально-політичний феномен: сутність і засоби впливу / М. Недюха, М. Федорін // Віче. 2010. № 3. URL: <http://www.viche.info/journal/1857/>

5. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові аспекти лобіювання у правотворчому процесі України: дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 "Конституційне право". Луганськ, 2004. 212 с.

6. Онупрієнко А. М. Формування інституту лобізму. Проблеми законності. Вип. 56. Х.: Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, 2002., С. 35—40.

7. Орлова Н.С., Яровой Т.С. Сучасні принципи та методи державної політики у сфері інформаційної безпеки. Менеджер. Вісник Донецького державного університету управління. Серія "Державне управління". № 3 (84). 2019. С. 5—14.

8. Порфірович О. Л. Питання запровадження правового регулювання вітчизняної лобістської практики. Українське право. 2004. № 1. С. 123—129.

9. Ровний В.В. Правове регулювання лобіювання як інструмент національної безпеки в умовах гібридної війни Правове регулювання лобіювання в Україні: проблеми та перспективи: матеріали круглого столу (Київ, 24 квіт. 2019 р.). [ред. кол.: Мишак І.М., Телькінен Т.Е., Яровой Т.С.]. Київ, "Видавництво Людмила". 2019. С. 54—58.

10. Романенко Є.О. Євроатлантична інтеграція України як фактор національної безпеки. Європейський вимір соціальної безпеки: інструменти, проблеми, практика: збірник матеріалів, доповідей круглого столу в рамках проекту "Кафедра Жана Моне "Аналіз та застосування європейського досвіду демократії та належного врядування в Україні", м. Маріуполь, 21 червня 2018 р. Маріуполь: ДонДУУ, 2018. С. 71—74.

11. Ситник Г.П. Проблемні питання розробки нової Стратегії національної безпеки України. Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки. 2014. № 3—4. С. 105—116.

12. Сумська В.В. Теоретичні підходи до визначення поняття "лобіювання" / Державне будівництво. 2010. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2010_2_26.pdf

13. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>

14. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права на етапі становлення. Актуальні проблеми держави і права. 2007. С. 10—16. URL: <http://www.apdp.in.ua/v35/03.pdf>

15. The USA Patriot Act: Preserving Life and Liberty. Department of Justice's website. URL: <https://www.justice.gov/archive/ll/highlights.htm>

16. Самотуга А.В. Обмеження конституційних прав і свобод людини й громадянина як предмет порівняльно-правового дослідження. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. 2011. № 2. С. 102—109.

17. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

18. Про лобістську діяльність: проект Закону України. Правове регулювання лобіювання в Україні: проблеми та перспективи: матеріали круглого столу (Київ, 24 квіт. 2019 р.) / [ред. кол.: Мишак І.М., Телькінен Т.Е., Яровой Т.С.]. Київ, "Видавництво Людмила". 2019. 104 с.

References:

1. Hrosfel'd, O.V. (2009), "Formation of a civilized model of lobbying in Ukraine", *Hrani. Dnipropetrovs'k: Dnipropetrovs'kyj natsional'nyj universytet, Tsentr sotsial'no-politychnykh doslidzhen'*, vol. 1, pp. 136—139.

2. Diahiliev, O.V. (2011), *Konstytutsijnno-pravovyj instytut lobizmu: vitchyznians'kyj ta zarubizhnyj dosvid* [Constitutional Law Institute of Lobbyism: domestic and foreign experience], Majdan, Kharkiv, Ukraine.

3. Matskevych, R.M. (2006), "Classification of lobbying, its types", *Aktual'ni problemy derzhavy i prava*, vol. 29, pp. 218—223.

4. Nediukha, M. (2010), "Lobbying as a socio-political phenomenon: nature and means of influence", *Viche*, vol. 3, available at: <http://www.viche.info/journal/1857/> (Accessed 15 Dec 2019).

5. Nesterovych, V.F. (2004), "Constitutional and legal aspects of lobbying in the law-making process of Ukraine", Abstract of Ph.D. dissertation, Constitutional law, Luhans'k, Ukraine.

6. Onuprienko, A.M. (2002), "Formation of the Lobby Institute", *Problemy zakonnosti*, vol. 56, pp. 35—40.

7. Orlova, N.S. and Yarovoj, T.S. (2019), "Current principles and methods of state policy in the field of information security", *Menedzher. Visnyk Donets'koho derzhavnoho universytetu upravlinnia. Seriya "Derzhavne upravlinnia"*, vol. 3 (84), pp. 5—14.

8. Porfirovych, O.L. (2004), "Issues of introduction of legal regulation of domestic lobbying practice", *Ukrains'ke pravo*, vol. 1, pp. 123—129.

9. Rovnyj, V.V. (2019), "Legal regulation of lobbying as a tool of national security in a hybrid war", *Pravove rehuliuвання lobiiuvannya v Ukraini: problemy ta perspektyvy: materialy kruhloho stolu* [Legal regulation of lobbying in Ukraine: problems and perspectives: round table materials], Vydavnytstvo Liudmyla, Kyiv, Ukraine, 24 april, pp. 54—58.

10. Romanenko, Ye.O. (2018), "Ukraine's Euro-Atlantic integration as a factor of national security", *Yevropejs'kyj vymir sotsial'noi bezpeky: instrumenty, problemy, praktyka: zbirnyk materialiv, dopovidej kruhloho stolu v ramkakh projektu "Kafedra Zhana Mone "Analiz ta zastosuvannya ievropejs'koho dosvidu demokratii ta nalezhnoho vriaduvannya v Ukraini"* [The European dimension of social security: tools, problems, practice: a collection of materials, roundtable reports within the framework of the Jean Monnet Chair project "Analysis and application of the European experience of democracy and good governance in Ukraine], DonDUU, Mariupol', Ukraine, 21 June, pp. 71—74.

11. Sytnyk, H.P. (2014), "Problematic issues of developing a new National Security Strategy of Ukraine", *Naukovo-informatsijnyj visnyk Akademii natsional'noi bezpeky*, vol. 3—4, pp. 105—116.

12. Sums'ka, V.V. (2010), "Theoretical approaches to the definition of "lobbying"", *Derzhavne budivnytstvo*,

vol. 2, available at: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2010_2_26.pdf (Accessed 15 Dec 2019).

13. Verkhovna Rada of Ukraine (2018), The Law of Ukraine "On the national security of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (Accessed 15 Dec 2019).

14. Aver'ianov, V.B. (2007), "The new doctrine of Ukrainian administrative law at the formation stage", *Aktual'ni problemy derzhavy i prava*, pp. 10—16, available at: <http://www.apdp.in.ua/v35/03.pdf> (Accessed 15 Dec 2019).

15. Department of Justice's website (2019), "The USA Patriot Act: Preserving Life and Liberty", available at: <https://www.justice.gov/archive/II/highlights.htm> (Accessed 15 Dec 2019).

16. Samotuha, A.V. (2011), "Restriction of constitutional rights and freedoms of man and citizen as a subject of comparative legal research", *Naukovyj visnyk L'vivs'koho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav. Seriya iurydychna*, vol. 2, pp. 102—109.

17. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "The Constitution of Ukraine", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/en/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 15 Dec 2019).

18. Myschak, I.M. Tiel'kiniena, T.E. and Yarovoj, T.S. (2019), "On lobbying: draft Law of Ukraine", *Pravove rehuliuвання lobiiuvannya v Ukraini: problemy ta perspektyvy: materialy kruhloho stolu* [Legal regulation of lobbying in Ukraine: problems and perspectives: round table materials], Vydavnytstvo Liudmyla, Kyiv, Ukraine, 24 april. *Стаття надійшла до редакції 05.01.2020 р.*

www.economy.nayka.com.ua

Електронне фахове видання

Ефективна
ЕКОНОМІКА

Виходить 12 разів на рік

**Журнал включено до переліку наукових фахових видань України з ЕКОНОМІЧНИХ НАУК (Категорія «Б»)
Спеціальності – 051, 071, 072, 073, 075, 076, 292**

e-mail: economy_2008@ukr.net

тел.: (044) 223-26-28

(044) 458-10-73