
О. В. Дягілев, здобувач. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

Політико-правовий інститут лобізму в Україні та закордоном: шляхи законодавчого регулювання

Загальновідома, роль держави в житті суспільства. Адже більшість державних рішень так чи інакше зачіпають життєві інтереси як окремих громадян, так і цілих верств населення (пенсіонерів, працівників бюджетної сфери, підприємців тощо). Тому в громадян, їх об'єднань та інших суб'єктів суспільних відносин виникає природне бажання впливати на процес прийняття та здійснення рішень держави. Цей цілком закономірний процес, властивий демократичним державам з розвиненим громадянським суспільством, і є лобізмом.

Зазначене питання ще недостатньо вивчене у вітчизняній науці. В Україні досліджувались лише окремі аспекти інституту лобізму. Так, обговорювались питання можливої сфери легалізованої лобістської діяльності (К. В. Манжул, І. І. Нікітчук)¹, аспекти лобістської діяльності окремих відомств (О. Л. Порфімович)² та органів місцевого самоврядування

¹ Манжул К. В., Нікітчук І. І. Лобізм у законотворчій діяльності України // Бюл. М-ва юстиції України. – 2005. – № 11. – С. 5–11.

² Порфімович О. Л. До питання запровадження правового регулювання вітчизняної лобістської практики // Укр. право. – 2004. – № 1. – С. 123–129.

(О. В. Молодцов)¹. Дана стаття є спробою дослідження вказаного політико-правового інституту в конституційно-правовому аспекті, визначення його головних рис та окреслення можливих шляхів правового регулювання лобістської діяльності.

Сам термін «лобізм» означає розгалужену систему контор і агентств бізнесу або організованих груп при законодавчих органах, що роблять тиск (аж до підкупу) на законодавців і державних чиновників з метою прийняття рішень, певних законопроектів, одержання урядових субсидій в інтересах організацій, що представляються ними.

Тобто лобізм — це боротьба конкуруючих «груп впливу», які, намагаючись вирішити свої інтереси, впливають на різні органи державної влади. На відміну від політичних партій, мета яких — здобуття влади та здійснення її за допомогою відповідних інститутів, «групи впливу» мають своєю метою вплив на політичні інститути держави з метою захисту своїх інтересів.

Характеризуючи вказане суспільно-політичне явище, слід зазначити, що лобізм має різні організаційно-правові форми: 1) великі корпорації, союзи промисловців і підприємців, професійні асоціації, банківські установи мають спеціальні підрозділи, які займаються лобістською діяльністю; 2) зацікавлені групи, серед яких є фінансово-промислові структури та різні громадські об'єднання активно користуються послугами найманих лобістів, у ролі яких виступають впливові юридичні, пропагандистські та консультативні професійні лобістські фірми або їхні провідні співробітники; 3) нарешті, нерідко створюються організації, що декларують себе як підприємницькі, професійні або суспільні, проте за своєю суттю є лобістськими, оскільки метою їх діяльності є здійснення впливу на державні структури.

Залежно від державних органів, тобто об'єктів лобіювання, у сфері діяльності яких здійснюється вплив «груп інтересів», виділяють: законодавче лобіювання — шляхом впливу на прийняття, скасування або зміну законів (в Україні тільки один об'єкт — Верховна Рада України); виконавче лобіювання — здійснення

¹ Молодцов О. В. Асоціації органів місцевого самоврядування як суб'єкти лобіювання // Актуальні проблеми державного управління. Зб. наук. пр. / Голов. ред. С. М. Серьогін — 2002. — № 1 (7). — С. 183–192.

впливу на прийняття різних рішень у сфері виконавчої влади, тобто як підзаконних нормативно-правових актів, так і конкретних управлінських рішень — розміщення держзамовлень, виділення субвенцій, субсидій, дотацій та надання різних державних гарантій. В Україні це цілий ряд об'єктів — Кабінет Міністрів України, міністерства, державні комітети і відомства, місцеві державні адміністрації. Що стосується суду, то хоча він і повинен бути вільний від впливу ззовні в процесі здійснення правосуддя, безсумнівно, має місце явище судового лобіювання як в Україні, так і за кордоном.

Крім того, виділяється такий об'єкт лобіювання, характерний для країн із президентською та президентсько-парламентською формою правління, як адміністрація президента (в Україні — Секретаріат). Специфічним для України є такий об'єкт лобіювання, як Фонд державного майна України. Має місце лобіювання в системі органів місцевого самоврядування, оскільки вказані органи уповноважені вирішувати важливі питання, що безпосередньо стосуються як бізнес-структур, так і некомерційних організацій та окремих громадян (комунальна власність, земельні питання тощо).

За характеристикою інтересів, на захист яких спрямований вплив зацікавлених груп, можна виділити, насамперед, політичне, соціальне, економічне, фінансове лобіювання.

Крім того, лобіювання містить у собі певні різновиди: 1) лобіювання не жорстко конститутованих соціальних структур: громадських організацій, рухів, партій, груп (профспілки, антивоєнні й екологічні рухи, підприємницькі союзи); 2) відомче лобіювання, тобто таке, що стосується прийняття рішень в інтересах конкретних міністерств, відомств, державних комітетів. У парламенті є представники інтересів різних відомств — військового, правоохоронних; галузей — агропромислової, паливно-енергетичної та ін.; 3) регіональне лобіювання — вплив на владу з боку керівництва регіонів. В Україні глави місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування особливо активні в період прийняття Державного бюджету; 4) іноземне лобіювання — вплив закордонних «груп тиску» (наприклад, США на участь України в «Бушерському контракті») або національних громад на ті або інші державні органи з метою прийняття певних рішень.

Виділяють також «зовнішнє лобіювання» — коли лобісти не є одним з суб'єктів прийняття рішень, і так зване «внутрішнє лобіювання» — коли лобісти самі є тими суб'єктами, хто визначає можливість прийняття певних управлінських або нормотворчих рішень та намагаються вплинути на своїх колег (депутати, чиновники різних органів влади).

Говорячи про лобізм, необхідно також указати ті засоби, за допомогою яких лобісти домагаються прийняття рішень. Виділяють такі способи лобістської діяльності: 1) виступ лобістів на слуханнях у комітетах (комісіях) парламенту, уряду або органів місцевого самоврядування з викладом позицій заінтересованих сторін; 2) надання інформації з обговорюваного питання, з акцентом на тих моментах, які вигідні групам впливу; 3) складання та винесення на розгляд парламенту законопроектів і змін до вже чинних законів; 4) організація пропагандистських акцій на підтримку або проти прийняття тих або інших рішень (телеграми, телефонні дзвінки, візити виборців до своїх депутатів, проведення масових акцій); 5) пропагандистські кампанії в засобах масової інформації.

Характеристика лобізму була б неповною без розгляду як позитивних, так і негативних рис цього явища. До позитивних рис лобізму слід віднести: 1) підсилення легітимності парламенту, становлення його як відкритого, представницького органу, що не є ізолюваним від потреб суспільства; 2) створення додаткового інструменту самоорганізації та впливу громадянського суспільства, який змушує владну бюрократію враховувати громадські інтереси; 3) своєрідна роль посередника між державою та громадянами, особливо у сфері обміну інформацією; 4) лобізм є одним з механізмів артикуляції прав меншин, доповнює конституційну систему демократичного представництва; 5) виступає як один із засобів досягнення компромісу.

Проте є і певні негативні риси лобіювання: 1) лобізм може бути засобом неправового впливу на органи державної влади; 2) бути чинником розвитку і захисту інтересів окремих груп на шкоду суспільним інтересам та стати виявом соціальної несправедливості, особливо якщо йдеться про лобіювання інтересів фінансово-промислових груп; 3) призвести до дисбалансу інтересів окремих суспільних груп, регіонів країни; 4) блокувати

дійсно необхідні управлінські рішення; 4) підмінити інститут народовладдя механізмом впливу окремих владних груп та великих фінансово-промислових структур.

У зв'язку з тим, що лобіювання як явище багатогранне має таку велику кількість як позитивних, так і негативних рис, воно, безумовно, потребує впорядкування та юридичного оформлення. Особливо важливо спробувати вивести цей процес із «тіні», зробити його гласним, прозорим, тим самим зменшивши можливість зловживань.

Якщо звернутися до практики іноземних держав у цій сфері, то необхідно зазначити, що вона досить різноманітна. У деяких країнах світу лобізм урегульований на рівні закону, зокрема в США, Канаді, у ФРН — на рівні підзаконних актів. У Російській Федерації лобізм не врегульований на загальнофедеральному рівні, проте в Краснодарському краї з 1995 року діє крайовий Закон «Про правотворчість», одна із глав якого має назву: «Лобізм в законотворчості краю». В окремих країнах лобізм прирівняно до корупції (Індія).

У США в «Федеральному законі про регулювання лобізму» закріплено визначення суб'єкта лобіювання; як об'єкт лобізму визначено Конгрес США; докладно прописана процедура реєстрації лобістів; зазначені заборонені методи лобістської діяльності та встановлена заборона «внутрішнього лобіювання»¹. Прийнятий в 1995 році Закон «Про розкриття лобістської діяльності» частково регулює непряме лобіювання, наприклад, зобов'язує лобістів надавати відомості про найменування періодичних видань, журналів і інших публікацій, в яких містяться матеріали, що лобіюють певні законодавчі зміни.

Дещо іншою є практика регулювання лобізму в Німеччині, де діє ряд підзаконних актів, присвячених лобізму. Фактично легалізована «внутрішня» лобістська діяльність. Так, Кодекс поведінки члена Бундестагу зобов'язує депутата, заінтересованого в прийнятті законодавчого рішення, заявити про це перед обговоренням; крім того, депутати зобов'язані вказувати свої доходи, отримані як гонорар за лобістську діяльність².

¹ *Зяблюк Н. Г.* США: лоббизм и политика. — М.: Мысль, 1976. — С. 153–154.

² *Смирнов В. В., Зотов С. В.* Лоббизм в России и за рубежом: политико-правовые проблемы // Гос-во и право. — 1996. — № 1. — С. 114.

На врегулювання «зовнішнього» впливу спрямоване Положення «Про реєстрацію союзів та їх представників при Бундестазі», яке зобов'язує «групи впливу» реєструватись у парламенті та надавати дані про себе. Реєстрація союзів — це їхнє право, а не обов'язок, стимулом до реєстрації є можливість бути вислуханим у комітетах Бундестагу. Перелік необхідних для реєстрації даних надає списку «груп впливу» інформативного характеру, і депутат на його підставі при зустрічі з лобі-агентом може судити про репрезентативність висловлюваної думки¹. Тобто німецьке законодавство основну увагу приділяє питанню того, хто саме стоїть за прийнятим рішенням, яка «група впливу», чий інтереси лобіюються.

Природно, що українські реалії дещо інші, але врахування світового досвіду при вирішенні даної проблеми необхідне, щоб, не винаходячи велосипеду, пристосувати його до вітчизняних доріг.

Розглядаючи ситуацію, що склалася в Україні, необхідно зазначити, що лобізм став невід'ємним фактором політико-економічного життя країни.

З «груп впливу» можна виділити: профспілки та їх об'єднання, наприклад, Федерація профспілок України, Конфедерація вільних профспілок України; громадські організації та їх асоціації — Українська ліга підприємців агропромислового комплексу, Асоціація користувачів послугами монополій, Асоціація фермерів і хліборобів України; фінансово-промислові об'єднання — корпорації «Систем Капітал Менеджмент», «Интерпайп», «Індустріальний Союз Донбасу», «Приват» та ін.

Специфічним і характерним для України явищем є те, що представники великого бізнесу зайнялися політикою, стали народними депутатами України, створили «під себе» або певним чином «приватизували» політичні партії. У сталому демократичному суспільстві політичні партії — носії будь-якої ідеї (консервативної, ліберальної, соціал-демократичної) у ході виборів приходять до влади та, будучи незалежним суб'єктом, посередником між суспільством і державою, здійснюють певну політику загальнонаціонального розвитку. Природно, що в процесі управління державою вони стають об'єктом лобістських устремлінь груп інтересів. В Україні ж, оскільки партійне будівництво ще

¹ Смирнов В. В., Зотов С. В. Лоббизм в России и за рубежом: политико-правовые проблемы // Гос-во и право. — 1996. — № 1. — С. 115.

триває, реструктуризація суспільства не завершена, відчувається намагання потужних лобістських холдингів, що володіють розгорнутою інфраструктурою та власними ЗМІ, створити партійну надбудову та надати їй парламентський статус.

Отже, проблема, так званого «inside lobby» — внутрішнього лобізму, тобто «проштовхування» законопроектів депутатами з метою вирішення як проблем своїх виборців, так (що, на жаль, має місце частіше) своїх особистих інтересів і інтересів бізнес-партнерів, все-таки лишається відкритою для України.

Крім того, парламентарії в Україні не лише є об'єктами лобіювання, оскільки приймають закони, що прямо впливають на соціальне та економічне життя країни. Цілий ряд внутрішніх лобістів у Верховній Раді України займаються як проштовхуванням «потрібних» законопроектів і відстоюванням статей у Державному бюджеті в інтересах своїх замовників, такі є, по суті, лобі-агентами при лобіюванні інтересів в органах виконавчої влади.

Розглянувши специфічні особливості проблеми лобіювання в Україні, перейдемо до її законодавчого регулювання, а точніше, до відповідних норм Конституції та законодавства України, що стосуються зазначеного суспільно-політичного явища, та спробуємо окреслити шляхи його правового регулювання.

Конституція України прямо не регулює, але створює умови для здійснення лобістської діяльності. Базовою є ст. 38 Конституції, де закріплене право громадян на участь в управлінні справами держави¹. Далі законодавець перераховує форми управління державою: шляхом участі у всеукраїнському і місцевих референдумах, через участь у виборах до органів державної влади та місцевого самоврядування. Але, оскільки право громадян на участь у виборах і референдумі перераховуються поряд із правом на участь в управлінні державою, можна зробити висновок, що вибори і референдум не є вичерпними способами управління державою і Конституція не забороняє такий спосіб відстоювання громадянами своїх інтересів, як лобіювання в органах державної влади та місцевого самоврядування. Гарантія правомірності існування головного суб'єкта лобізму — «груп інтересів» зазначена в ч. 1 ст. 36 Конституції України, де закріплене право громадян України

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 38.

об'єднуватись у громадські організації з метою захисту своїх прав, задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Указана норма Конституції не регламентує, яким чином громадські організації можуть захищати свої інтереси, отже, можна зробити висновок, що це всі способи, які не суперечать законам України, включаючи і лобізм, оскільки він не заборонений законодавчо.

При цьому, необхідно відзначити, що вищевказане право брати участь в управлінні справами держави за допомогою лобіювання та створення для цієї мети громадських організацій належить лише громадянам України.

Слід також зазначити, що акти, які регламентують діяльність Верховної Ради України, прямо не вказуючи на здійснення лобіювання, створюють умови для подібної діяльності. Так, на взаємодію народних депутатів України із громадянським суспільством, представниками якого є, безумовно і лобісти, спрямований Закон України «Про комітети Верховної Ради України», згідно з яким парламентські комітети при підготовці законів зобов'язані вивчати та враховувати в своїй діяльності громадську думку, розглядати листи громадян, в яких містяться пропозиції по вдосконаленню законодавства, та вчасно реагувати на них.

Згідно з Регламентом Верховної Ради України парламентський комітет до попереднього розгляду законопроекту може запропонувати як Кабінету Міністрів України, міністерствам та іншим державним органам, так і об'єднанням громадян висловити свою думку щодо доцільності прийняття законопроекту та запросити представників зазначених установ та організацій на своє засідання¹.

Таким чином, Конституція України та відповідні законодавчі акти створюють умови для участі лобістів у процесі здійснення законотворчої діяльності.

Аналізуючи законодавство, що регулює діяльність суду, необхідно відзначити фактичну заборону лобіювання в даній сфері. Так, Конституція України забороняє будь-який вплив на суддів, чим по суті є лобізм². Подальше закріплення даної норми Конституції, що фактично забороняє як «зовнішнє», так і «внутрішнє» лобіювання в суді, міститься в процесуальному законодавстві.

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2006. – № 23. – Ст. 88.

² Там само. – 1996. – № 30. – Ст. 126.

Говорячи про сферу можливої легалізованої лобістської діяльності, слід зазначити, що окремі дослідники, зокрема К. В. Манжук та І. І. Нікітчук¹, пропонують обмежити лобістську діяльність здійсненням впливу на законодавчий процес у Верховній Раді України. Проте вказана думка є дискусійною. Так, дійсно, окрім суду, з нашого погляду, виглядає неможливим лобіювання в Національному банку України, щодо правоохоронних органів, силових структур, а також щодо таких посадових осіб, як Президент України та Прем'єр-міністр. Крім того, розглядаючи лобістську діяльність у Верховній Раді України, з огляду на повноваження Голови Верховної Ради та його заступників, зазначених посадових осіб також слід вивести зі сфери лобістського впливу. Водночас лобіювання в органах місцевого самоврядування та в більшості органів виконавчої влади (в останньому випадку йдеться лише про так зване «зовнішнє лобіювання») є невід'ємним правом представників громадського суспільства на участь у державному управлінні, обмеження якого виглядає недоречним.

Виходячи з викладеного, враховуючи актуальність вказаної проблеми в сучасних реаліях суспільно-політичного життя України, вважаємо за доцільне нормативне врегулювання лобістської діяльності у вигляді Закону України, в якому, окрім вищезгаданого питання сфери лобістської діяльності, було б доцільно закріпити: 1) визначення поняття лобіювання, а також лобіста як фізичної, так і юридичної особи; 2) визначити порядок взаємодії з клієнтами та органами державної влади і місцевого самоврядування; 3) розглянути внутрішній лобізм, легалізувати його в законодавчому та представницьких органах, передбачити обов'язок депутатів перед обговоренням питань оголошувати свою зацікавленість. Контроль за внутрішнім лобізмом покласти на профільні комісії (комітет) з питань регламенту та етики; 4) закріпити в Законі прийнятні методи лобістської діяльності і ввести санкцію за протиправні методи лобіювання; 5) закріпити права лобістів, порядок їх реєстрації з метою стимулювання виходу з «тіні».

¹ Відомості Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – С. 9–11.