

ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ ІНСТИТУТ ЛОБІЗМУ: ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Держава, здійснюючи величезний вплив на життя суспільства, не є ізольованою від об'єктів управління. У свою чергу суспільство в особі окремих громадян та їх об'єднань намагається впливати на процес прийняття і здійснення державою рішень. Це явище, що становить собою невід'ємний політико-правовий інститут демократичної системи, є лобізмом.

Зазначене явище ще недостатньо добре вивчено у вітчизняній правовій науці. На сьогодні в Україні досліджувалися лише окремі риси інституту лобізму. Так, обговорювалися існуючі законопроекти про лобіювання (А. Євгенєва) [2], питання можливої сфери легалізованої лобістської діяльності (К.В. Манжул, І.І. Нікітчук) [4], аспекти такої діяльності окремих відомств (О.Л. Порфімович) [6] та органів місцевого самоврядування (О.В. Молодцов) [5]. Дана стаття є спробою дослідження вказаного політико-правового інституту в конституційно-правовому плані,

визначення його головних рис та окреслення можливих шляхів правового регулювання.

Сам термін «лобізм» (від англ. «кулуари») означає розгалужену систему контор та агентств бізнесу або організованих груп при законодавчих органах, що чинять активний вплив, тиск (аж до підкупу) на законодавців і державних чиновників з метою прийняття необхідних рішень, певних законопроектів, одержання урядових субсидій в інтересах організацій, що представляються ними [8, с. 282].

Іншими словами лобізм – це боротьба конкуруючих груп впливу, які, намагаючись вирішувати свої інтереси, впливають на різні органи державної влади. На відміну від політичних партій, мета яких – здобуття влади і створення за її допомогою відповідних інститутів, метою діяльності таких груп є захист своїх різноманітних інтересів.

Залежно від державних органів як об'єктів лобіювання, у сфері діяльності яких

здійснюється тиск «груп інтересів», відрізняють: *законодавче лобіювання* шляхом впливу на такий об'єкт – Верховну Раду України, щодо прийняття, скасування або зміни законів і *виконавче лобіювання* – чинення тиску на прийняття різних рішень (підзаконних нормативно-правових актів, конкретних управлінських рішень) у сфері виконавчої влади, розміщення держзамовлень, надання субвенцій, субсидій, дотацій, різних державних гарантій. В Україні це ціла низка об'єктів: Кабінет Міністрів України, міністерства, державні комітети й відомства, місцеві державні адміністрації. Що стосується суду, то хоча він і повинен бути вільним від впливу зовні в процесі відправлення правосуддя, безсумнівно, явище судового лобіювання має місце, як в Україні, так і за кордоном.

Крім того, існує такий об'єкт лобіювання, характерний для країн з президентською і президентсько-парламентською формою правління, як адміністрація президента (в Україні – Секретаріат). Специфічним для України є й такий об'єкт лобіювання, як Фонд державного майна України. Має місце лобіювання і в системі органів місцевого самоврядування, оскільки вони уповноважені вирішувати досить важливі питання, що безпосередньо стосуються як бізнес-структур, так і

некомерційних організацій та окремих громадян (це комунальна власність, земельні питання тощо).

За характеристикою інтересів, на захист яких спрямовано вплив заінтересованих груп, слід назвати насамперед політичне, соціальне, економічне й фінансове лобіювання.

Зовнішнє лобіювання має місце, коли лобісти не становлять собою суб'єктів прийняття рішень; внутрішнє лобіювання – коли лобісти самі є тими суб'єктами, хто визначає можливість прийняття певних управлінських або нормотворчих рішень і намагаються вплинути на своїх колег (це депутати, чиновники різних органів влади).

Досліджуючи таке явище, як лобізм, важливо визначити засоби лобістської діяльності, серед яких відокремлюють: 1) виступ лобістів на слуханнях у комітетах (комісіях) парламенту або уряду з викладенням позицій заінтересованих сторін; 2) надання інформації з обговорюваного питання з акцентом на моментах, вигідних групам впливу; 3) розробка й вивчення на розгляд парламенту законопроектів і змін до вже існуючих законів; 4) організація пропагандистських акцій на підтримку або проти прийняття тих чи інших рішень, у тому числі й у засобах масової інформації.

Характеристика лобізму була

б неповною без розгляду його як позитивних, так і негативних рис. До перших слід віднести: а) підсилення легітимності парламенту, становлення його як відкритого, представницького органу, не ізольованого від потреб суспільства; б) створення додаткового інструменту самоорганізації і впливу громадянського суспільства, який змушує владну бюрократію враховувати громадські інтереси; в) своєрідна роль посередника між державою і громадянами, особливо у сфері обміну інформацією; г) лобізм є одним з механізмів, що сприяє реалізації прав меншин, доповнює конституційну систему демократичного представництва; д) це явище виступає одним з засобів досягнення компромісу.

Негативні риси лобіювання полягають в тому, що воно може виступати: а) засобом неправового впливу на органи державної влади; б) бути чинником розвитку й захисту інтересів окремих груп на шкоду суспільним інтересам і стати проявом соціальної несправедливості, особливо якщо йдеться про лобіювання інтересів фінансово-промислових груп; в) призвести до дисбалансу інтересів окремих суспільних груп, навіть регіонів країни; г) блокувати дійсно необхідні управлінські рішення; д) підмінювати інститут народовладдя механізмом впливу окремих владних

груп і крупних фінансово-промислових структур.

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

Якщо звернутися до практики іноземних держав у цій царині, то необхідно відзначити, що вона досить різноманітна. У низці країн світу лобізм урегульовано на рівні закону, що спостерігається, зокрема, у США, Канаді, у ФРН він упорядкований на рівні підзаконних актів. У Російській Федерації лобіювання не регламентовано на загальнофедеральному рівні, проте, в Краснодарському краї з 1995 р. діє крайовий закон «Про правотворчість», одна із глав якого має назву: «Лобізм у законотворчості краю».

У США у Федеральному законі «Про регулювання лобізму» закріплено визначення суб'єкта лобіювання, його об'єктом визначено Конгрес Сполучених Штатів, докладно прописана процедура реєстрації лобістів, зазначені заборонені методи лобістської діяльності й установлено заборону внутрішнього лобіювання [3, с. 153,154]. Прийнятий у 1995 році

Федеральний закон «Про розкриття лобістської діяльності» частково регулює непряме лобіювання, наприклад, зобов'язує лобістів надавати відомості про найменування періодичних видань, журналів та інших публікацій, у яких містяться матеріали, що лобіюють певні законодавчі зміни.

Деяко іншою є практика реґламентзації лобізму в Німеччині, де діє низка присвячених йому підзаконних актів, фактично легалізовано внутрішню лобістську діяльність. Так, Кодекс поведінки члена Бундестагу зобов'язує депутата, заінтересованого в прийнятті законодавчого рішення, заявити про це перед його обговоренням, крім того, депутати зобов'язані вказувати свої доходи, отримані як гонорар за лобістську діяльність [7, с. 114]. На врегулювання зовнішнього впливу спрямовано Положення «Про реєстрацію союзів та їх представників при Бундестазі», яке зобов'язує групи впливу реєструватися в парламенті й надавати відомості про себе. Реєстрація союзів – це їх право, а не обов'язок, а стимулом до неї є можливість бути вислуханим у комітетах Бундестагу. Перелік потрібних для реєстрації даних надає списку групи впливу інформативного характеру, а депутат на цій підставі при зустрічі з лобі-агентом може судити про репре-

зентативність висловлюваної думки [7, с. 115].

Звичайно, українські реалії трохи інші, але враховувати світовий досвід при розв'язанні даної проблеми необхідно, щоб мати можливість пристосувати його до вітчизняних реалій. Розглядаючи ситуацію, що склалася в Україні, слід відзначити, що лобізм став невід'ємним чинником політико-економічного життя країни. Із груп впливу можна вирізнити: (а) профспілки та їх об'єднання (приміром, Федерація профспілок України, Конфедерація вільних профспілок України); (б) громадські організації та їх асоціації (Українська ліга підприємців агропромислового комплексу, Асоціація користувачів послугами монополій, Асоціація фермерів і хліборобів України); (в) фінансово-промислові об'єднання («Систем Капітал Менеджмент», «Інтерпайп», «Індустріальний союз Донбасу», «Приват» та ін.).

Специфічним і характерним для України явищем є те, що багато представників крупного бізнесу всерйоз зайнялися політикою, стали депутатами Верховної Ради України, створили «під себе», тобто певним чином «приватизували», політичні партії. В усталеному демократичному суспільстві політичні партії – носії якихось ідей (консервативної, ліберальної, соціал-демократичної), в перебігу виборів приходять

до влади й, будучи незалежними суб'єктами – посередниками між суспільством і державою, здійснюють відповідну політику загальнонаціонального розвитку. Природно, що в процесі управління державою вони стають об'єктом лобістських прагнень тих чи інших груп інтересів. В Україні ж, оскільки партійне будівництво ще триває, реструктуризацію суспільства ще не завершено, відчувається намагання потужних лобістських холдингів, що володіють розгорнутою інфраструктурою та власними ЗМІ, створити партійну надбудову й надати їй парламентського статусу.

Отже, питання, так званого «inside lobby» – внутрішнього лобізму, тобто проштовхування законопроектів депутатами з метою вирішення як проблем своїх виборців, так і своїх особистих інтересів та інтересів бізнес-партнерів (що, на жаль, має місце частіше), залишаються для України відкритими.

Перейдемо тепер до законодавчого регулювання лобіювання в Україні, точніше, до відповідних норм Конституції України, а також спробуємо розглянути можливість правової регламентації досліджуваного явища. Основний Закон країни прямо не регламентує здійснення лобістської діяльності, але створює умови для цього. Базовою є його ст. 38,

де закріплено право громадян на участь в управлінні справами держави [1; 1996. – № 30. – Ст. 141]. Далі законодавець наводить перелік форм управління державою: шляхом участі у всеукраїнському й місцевому референдумах, у виборах в органи державної влади й органи місцевого самоврядування. З огляду на те, що право громадян на участь у виборах і референдумі стоїть поруч з правом на участь в управлінні державою, можемо зробити висновок, що вибори й референдум не є вичерпними способами останнього і що Конституція не забороняє такий спосіб відстоювання громадянами своїх інтересів, як лобіювання в органах державної влади й органах місцевого самоврядування. Гарантія правомірності існування головного суб'єкта лобізму – груп інтересів зазначена в ч.1 ст.36 Конституції України, де закріплено право громадян України об'єднуватися в громадські організації з метою захисту своїх прав, задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Указана норма Основного Закону не регламентує, яким чином громадські організації можуть захищати свої інтереси, тому можна зробити висновок, що це всі способи, які не суперечать законам України, в т.ч. і лобізм, оскільки він не заборонений законодавчо. При цьому, варто зауважити, що

право брати участь в управлінні справами держави за допомогою лобіювання і створення з цією метою відповідних громадських організацій належить лише громадянам України.

Також, слід відзначити, що акти, які регулюють роботу Верховної Ради України, прямо не вказуючи на здійснення лобіювання, створюють умови для подібної діяльності. Так, на взаємодію народних депутатів з громадянським суспільством, представниками якого є, безсумнівно, й лобісти, спрямовано Закон «Про комітети Верховної Ради України», згідно з яким парламентські комітети при підготовці законів зобов'язані вивчати і враховувати у своїй діяльності громадську думку, вивчати листи громадян, у яких містяться пропозиції по вдосконаленню законодавства, і вчасно реагувати на них [1; 1995. – № 19. – Ст. 134].

За Регламентом Верховної Ради України відповідний 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 стосовно доцільності його прийняття й запросити представників зазначених установ та організацій на своє засідання [1; 2006. – № 24-25. – Ст. 202].

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

Аналізуючи законодавство, що регламентує діяльність суду, потрібно наголосити на фактичній забороні лобіювання в даній сфері. Так, Основний Закон не дозволяє чинити будь-який вплив (тиск) на суддів, чим, по суті, і є лобізм (ст. 126). Подальше закріплення даної норми, яка фактично забороняє як зовнішнє, так і внутрішнє лобіювання в суді, міститься і в процесуальному законодавстві. Тим часом питання про існування цього явища в суді є актуальним як в Україні, так і за кордоном.

Виходячи з викладеного і враховуючи актуальність порушеного питання в сучасних реаліях суспільно-політичного життя України, вважаємо за доцільне нормативно упорядкувати його у виді закону «Про лобіювання в Україні», де необхідно закріпити: 1) визначення поняття «лобіювання», а також «лобіст» – як фізичної, так і юридичної особи; 2) установити порядок взаємодії лобістів з клієнтами та органами державної влади й органами місцевого самоврядування; 3) поширити сферу дії цього закону на лобістську діяльність у цих органах, заборонивши таку діяльність у суді й у правоохоронних орга-

нах; 4) дослідити внутрішній лобізм, легалізувавши його в законодавчому та представницьких органах, і передбачити обов'язок депутатів перед обговоренням питань оголошувати свою заінтересованість. Контроль за внутрішнім лобізмом покласти на

профільні комісії (комітети) з питань регламенту; 5) закріпити в законі прийнятні методи лобістської діяльності і ввести санкцію за протиправні методи лобювання; 6) чітко окреслити права лобістів і порядок їх реєстрації з метою стимулювання виходу з «тіні».

Список літератури: 1. Відомості Верховної Ради України. 2. *Євгенєва А.* Законодавче регулювання лобістської діяльності // Парламент: Часопис – 2004. – № 1. – С. 32-39. 3. *Зяблюк Н.Г.* США: лоббизм и политика. – М.: Мысль. – 1976. – 207 с. 4. *Манжул К.В., Нікітчук І.І.* Лоббизм у законотворчій діяльності України // Бюл. М-ва юстиції України. – 2005. – № 11. – С. 5-11. 5. *Малодцов О.В.* Асоціації органів місцевого самоврядування як суб'єкти лобювання // Актуальні проблеми державного управління: 36. наук. пр. / Голов. ред. С.М. Серьогін – 2002. – № 1 (7). – С. 183-192. 6. *Порфімович О.Л.* До питання запровадження правового регулювання вітчизняної лобістської практики // Укр. право. – 2004. № 1. – С. 123-129. 7. *Смирнов В.В., Зотов С.В.* Лоббизм в России и за рубежом: политико-правовые проблемы // Гос-во и право. – 1996. – № 1. – С. 112-120. 8. Словарь иностранных слов. / Голов. ред. *В.К. Мюллер* – М.: Рус. яз. – Медиа. – 1998. – 945 с.

Надійшла до редакції 29.10.2007 р.

УДК 342.25

*О.Г. Остапенко, ст. викладач
Національний автомобільно-дорожній університет,
м. Харків*

СТАНОВЛЕННЯ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ

Феномен самоорганізації є однією з основних органічних рис, притаманних суспільству як цілісній динамічній соціальній системі. Здатність до самоорганізації в такій системі, на відміну від

самоорганізації в інших системах живої природи, є наслідком свідомої вольової діяльності індивіда, яка органічно вплетена в систему різноманітних соціальних зв'язків і відносин, що складають