

ПОЛІТИЧНЕ ЛОБІЮВАННЯ В УКРАЇНІ В НОРМАТИВНО-ПРАВОВОМУ ТА БЕЗПЕКОВОМУ ВИМІРАХ

Олексенко В. О.,

аспірант

Національного інституту стратегічних досліджень при Президентіві України

У статті розкрито аспекти фактично існуючих форм і моделей політичного лобіювання в Україні, їх вплив на стабільність політичної системи та національну безпеку держави. Обґрунтовано доцільність регламентації та нормативно-правового регулювання лобістської діяльності в Україні. У теоретичній і практичній площині та спираючись на досвід, отриманий з моменту проголошення незалежності, проаналізовані законодавчі ініціативи, спрямовані на встановлення правового поля та легалізацію політичного лобіювання.

Раскрыты аспекты фактически существующих форм и моделей политического лоббирования в Украине, их влияние на стабильность политической системы и национальную безопасность государства. Обоснована целесообразность регламентации и нормативно-правового регулирования лоббистской деятельности в Украине. В теоретическом и практическом измерениях и исходя из опыта, приобретенного с момента провозглашения независимости, проанализированы законодательные инициативы, направленные на установление правового поля и легализацию политического лоббирования.

The key aspects of forms and models of political lobbying de facto existing in Ukraine and its influence on state's political stability and national security are exposed. The expedience of legal regulation for political lobbying in Ukraine is substantiated. The legislative initiatives aimed at setting the legal field for political lobbying are analyzed both in theoretical and practical dimensions and relying on the experience gained since independence.

Ключові слова: політичне лобіювання, національна безпека, групи тиску, тіньове лобіювання, законодавча влада, виконавча влада, нормативно-правове регулювання лобіювання.

Постановка проблеми. У різних формах фактичної реалізації політичний лобізм присутній у всіх політичних системах світу, а категорія «лобіювання» визначається як процес впливу (в окремих ситуаціях – тиску) третіх сторін на державну владу з метою спонукання до прийняття рішень у власних інтересах. У свою чергу під лобістськими діями розуміється процес безпосередньої взаємодії сторін з органами державної влади.

Мета статті – проаналізувати політичне лобіювання в Україні в нормативно-правовому та безпековому вимірах.

Виклад основного матеріалу. Український варіант лобізму завжди був деформованим: з одного боку, він фактично існує і визначає ліву частку політичних рішень, з іншого – в сучасних українських умовах його демократичність є відносною з огляду, як на історичні чинники формування, так і відсутність нормативного регулювання. Відштовхуючись від радянського минулого, забарвлення українського лобізму отримало «регіональний» відтінок. За часів СРСР в Україні значну роль у питаннях лобіювання інтересів окремих галузей відігравали саме регіональні керівники – секретарі обкомів КПРС. Донецький обком традиційно захищав інтереси металургії та гірничодобувної промисловості, Полтавський займався проблемами сільського господарства тощо. Характерною особливістю регіонального лобізму була постійна боротьба за ресурси і засоби через прийняття відповідних політичних рішень, які у свою чергу формувалися засобами лобістської діяльності. З часом на обласному рівні склалися й осередки прямого лобіювання – власні лобістські структури, значне місце в яких займала система місцевих «кланів» і земляцтв, що просувала своїх людей на ключові посади, утворюючи місцеву еліту [7].

У першу декаду незалежності під тиском раптового злиття «двох світів» в Україні сформувалася фактично дворівнева лобістська система — номенклатурні групи та регіональні бізнес-еліти. У промислових областях (Донецька, Луганська, Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська) відбувалися процеси консолідації промислових кіл, громадських організацій, профспілок з одного боку, і держадміністрацій з іншого. Другою специфічною рисою українського лобізму стала його надмірна

політизація: відкрита та масова інвазія представників великого бізнесу у велику політику, що у подальшому стала політичним трендом та призвела до неминучої у даних умовах конкурентної боротьби олігархічних кланів. «Ці діячі були зорієнтовані на лобіювання власних економічних інтересів через інститути влади у «найшвидший» спосіб, тобто тіньовий і корупційний» [8].

Наслідок даних процесів – поява таких визначень, як «олігархоміка» та «олігархократія». Сформувався політичний режим, що базувався на двосторонньому договорі між бюрократією та великим бізнесом – вільний допуск бізнесу до політики і аналогічний допуск державної бюрократії до вільної, ще не остаточно сформованої ринкової економіки. Допуск до великої політики став можливим лише за умови прямої чи опосередкованої взаємодії з певною олігархічною групою. Починає діяти класичний механізм загальної гри на випередження – хто оперативніше визначить кон'юнктуру на сировину, якими будуть податки та як коливатиметься валютний курс НБУ [3].

Сучасна політична наука детермінує три типи лобіювання:

- тіньове («закрите»);
- демократичне («відкрите»);
- інституціоналізоване (врегульоване на нормативно-правовому рівні) – найдосконаліше та найбільш оптимізоване, що є ототожненням демократичного лобізму.

Україна та інші пострадянські ННД інтенсифікують процеси інституціоналізації груп інтересів та боротьби за їх захист: підтримує дані процеси перехідний характер політичної, правової та макроекономічної систем. Більша частина населення України станом на сьогодні недостатньо соціально стратифікована: нестійкість інтересів населення та відсутність їх фактичного розподілу на стабільні та оперативні не сприяє утворенню конкурентного середовища груп суспільних інтересів.

Найбільш широковживаним у нинішній Україні залишається пряме одноосібне лобіювання, акцентоване на особистих зв'язках представників великого бізнесу з державними службовцями – доступне найбільш впливовим підприємствам та належить до категорії тіньового лобіювання. Здійснюється зазвичай у структурах виконавчої влади. Альтернативну модель тіньового лобіювання можна охарактеризувати як «кланову» — захист приватних інтересів підприємств, які належать політичним бізнес-групам. На противагу одноосібній дана модель може функціонувати де-факто публічно. Кінцева мета, як правило, не розголошується.

Друга типова модель українського тіньового лобіювання – селф-протекція – базується на можливостях окремих структур та відомства безпосередньо впливати на макроекономічну діяльність: відкривати нові підприємства з нуля чи дотувати вже існуючі. Результат – безпосередня участь в економічній діяльності, протекція підприємств та, за наявності такої можливості, лобіювання сприятливих нормативно-правових актів [5].

Що стосується динаміки розвитку механізмів та специфіки української практики лобіювання, за твердженнями аналітиків, є домінація методів лобіювання через Кабінет Міністрів та Адміністрацію Президента. Причиною подібної практики є відносна складність механізмів просування законопроектів через Верховну Раду та практична ефективність способів «внутрішнього» лобіювання у Кабінеті Міністрів.

До форм лобістської діяльності у парламенті варто віднести:

- власне прийняття законів;
- затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, затвердження переліку об'єктів державної власності, які не підлягають приватизації, проектів законів про внесення поправок до Конституції;
- проведення парламентських слухань, «круглі столи», семінари, конференції, інші заходи, пов'язані із законотворчою діяльністю [6].

Результати опитування, проведеного свого часу журналом «Компаньйон», показали, що найбільш «оптимальним» було і залишається в Україні «кабінетне» лобіювання: постанова Кабінету Міністрів є більш доцільним за критерієм витрат часу методом, аніж закон, вона набуває чинності не проходячи обов'язкових трьох читань у Верховній Раді. Відповідно кінцева вартість такого документа для замовника стає значно нижчою; дає можливість уникнути зайвої публічності процесу, що завжди залишалось дуже вагомим критерієм. Основним методом лобіювання у Кабінеті Міністрів є «коридорний лобізм», суть якого полягає насамперед у прощтовхуванні потрібного та відмови від прийняття непотрібного рішення. В апаратній ієрархії офіційні посади і реальний ступінь впливу на процес прийняття рішень не співпадають. Саме тому за розташуванням сил на ключових посадах та ступенем їх впливу на керівництво, включаючи навіть осіб, які не входять до офіційної номенклатури, уважно слідкують учасники процесу лобіювання.

Лобістські можливості різних груп інтересів далеко не однакові. Ймовірність реалізації інтересів тих або інших груп залежить від комплексу можливостей, якими ця група і члени групи володіють. До числа найбільш істотних можливостей входять: близькість до особи або організації, що ухвалює рішення; наявність коштів, достатніх для всього комплексу дій, що забезпечують реалізацію інтересу, можливість впливу на засоби масової інформації. Оцінюючи всі можливості, фахівці зазначають,

що лобістський потенціал організацій прямо пропорційний економічному значенню галузі або господарської одиниці, яку вони представляють [1].

Незважаючи на всі можливі дискурси, станом на сьогодні лише закон може встановити кордон між політичним лобіюванням та діями, що спрямовані на отримання односторонніх переваг – корупцію.

Дискусії щодо необхідності легалізації лобістської діяльності в Україні та створення необхідної нормативної бази тривають чи не з моменту проголошення незалежності, конкретні дії – з 1998 року. Як підрахували у Міністерстві юстиції США, у 2007 р. українські комерційні структури витратили на просування своїх інтересів у Вашингтоні лише \$100 тис. [9].

Починаючи з 1999 року і станом на сьогодні всі спроби легалізації лобіювання виявилися марними:

1. 1999 рік — проекти законів «Про лобіювання в Україні» (ініціатор законопроекту – І. Шаров) та «Про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді» (ініціатор законопроекту – Ю. Сахно);

2. 2005 рік — проект Закону «Про діяльність лобістів у Верховній Раді України» (ініціатор законопроекту – І. Гринів);

3. 2010 рік – проект Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів»;

4. 2016 рік – проект Закону 5144 від 20.09.2016 з короткою та лаконічною, більше схожою на публіцистичну, аніж на нормативну, назвою «Про лобізм» (співавторство семи народних депутатів та одного правозахисника);

5. 2016 рік, жовтень – альтернативна редакція проекту закону 5144-1 від 05.10.2016 з більш коректною, але також короткою та лаконічною назвою «Про лобіювання» (вже з ініціативи 13 народних депутатів);

Результат відомий – жоден проект закону України не став законом України, вже не кажучи про те, яку низку запитань викликає формулювання основної редакції проекту Закону 5144 – загальна категорія «лобізм» замість більш специфічної «лобіювання» [2].

У свою чергу запитання на зразок «Чи потрібен Україні закон про лобіювання?» не проходять навіть просту перевірку законами формальної логіки: так чи інакше політичне лобіювання в Україні існуватиме, а питання доцільності його нормативного впорядкування не потребує відповіді.

Боротьба між конкурентними групами впливу за протекцію приватних інтересів в органах державної влади може існувати як на рівні законодавчого та виконавчого лобіювання, так і в процесі здійснення правосуддя – судового лобіювання. Фактично, об'єктом лобіювання може виступати будь-який державний орган: парламент, уряд, структури Президента, центральні органи виконавчої влади, органи місцевої влади та місцевого самоврядування, суди всіх інстанцій, правоохоронні та правозахисні органи.

У сучасних умовах лобістська діяльність в Україні у вимірі політичної комунікації постає неформалізованою у правовому відношенні, провокуючи загрозу домінування найбільш деструктивної з точки зору національної безпеки форми лобіювання – кримінальної. Дійсно, в сучасній Україні лобізм є чи не останнім політичним явищем, що існує та функціонує поза межами правового поля. Однією з причин, хоч і далеко не головною, є відсутність конкретної практики цивілізованого лобіювання. Володіючи власною специфікою, на відміну від інших країн, обумовленою «анатомічним» поєднанням великого бізнесу та великої політики, українська модель політичного лобіювання є фактичним отождошенням політичних партій із національними бізнес-групами [4].

Висновки. Політичне лобіювання – рівняння з багатьма змінними, в першу чергу такими складними і непередбачуваними, як політична культура, моральний рівень та неоднорідність приватних інтересів суб'єктів політичних відносин. Головна специфічна риса актуального періоду впорядкування політичного лобіювання в Україні полягає в інтенсифікації лобістської діяльності на всіх рівнях державної влади, а не лише через виконавчу владу та Адміністрацію Президента України, що обумовлює необхідність його легалізації з метою поступового перенесення з тіньового сектору до публічного.

Література:

1. Віннічук О.В. Інституційний дизайн лобізму в умовах демократії [Текст] / О.В. Віннічук // Філософія і політологія в контексті сучасної культури. 2014. Вип. 8. С. 171.
2. Експертна група погодила текст концепції проекту Закону України «Про лобіювання» [Електронний ресурс] // Лобіювання в Україні. 02.10.2015. Режим доступу: <http://www.lobbying.in.ua>.
3. Корнієнко В.О. Олігархізація влади [Текст] / В.О. Корнієнко // Сучасна політична лексика: енциклопед. словник-довідник / І.Я. Вдовичин, Л.Я. Угрин, Г.В. Шипунов [та ін.]; за наук. редакцією Н. Хоми. Львів: Новий Світ-2000, 2015. 199 с.

4. Лавренов Д.А. Непряме політичне лобіювання [Текст] / Д.А. Лавренов // Дні науки філософського факультету – 2013: Міжнародна наукова конференція, 16–17 квіт. 2013 р.: [матеріали доповідей та виступів] / редкол.: А.Є. Конверський [та ін.]. Київ: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2013. Ч. 7. 56–57 с.
5. Лопата М. Лобіювання: світова практика та українські реалії [Електронний ресурс] / М. Лопата. Режим доступу: <http://postua.info/lopata.htm>
6. Малишенко Л.О. Специфіка лобіювання в сучасній Україні [Текст] / Л.О. Малишенко // Вісник національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого: зб. наук. пр. Сер. Філософія, філософія права, політологія, соціологія. Харків: Право, 2012. №2. С. 260–268.
7. Манойло Е.А. Особливості та перспективи розвитку регіонального лобізму в Україні [Текст] / Е.А. Манойло // Дні науки філософського факультету – 2013: Міжнародна наукова конференція, 16–17 квіт. 2013 р.: [матеріали доповідей та виступів] / редкол.: А.Є. Конверський [та ін.]. К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2013. Ч. 7. 70–72 с.
8. Скумін А. Без еліти: нові кадрові ініціативи влади – чергова порція «реформаторського» піару. Український тиждень. 2012. 20 лютого (№ 6). URL: <http://tyzhden.ua/Politics/41898>
9. Слісаренко І. Україна – поле гри без правил для іноземних лобістів. Персонал. 2005. № 11.