

час виборчої кампанії 2012 р. в Україні на предмет головних тенденцій висвітлення виборів загальнонаціональними радіо- і телеканалами, друкованими та інтернет-виданнями. Разом з тим заслуговують на увагу головні висновки за результатами регіонального медіа-моніторингу, особливо в контексті специфіки конкретних регіонів та взаємодії з місцевими громадськими ініціативами.

Список використаних джерел

1. Діяльність засобів масової інформації в період виборчої кампанії-2012 : посіб. для представників засобів масової інформації [Електронний ресурс] / уклад. : О. О. Бурмагін, Л. В. Опришко, Л. Л. Панкратова / Ін-т розвитку регіональної преси. – Режим доступу : http://issuu.com/irrp2/docs/posibnyk_vybory_2012/1

2. Діяльність ЗМІ під час парламентських виборів в Україні 2012-го року (Фінальний звіт за результатами загальнонаціонального та регіонального медіамоніторингу) / Сприяння європейським стандартам в українському медійному середовищі. – К., 2012. – 286 с.

3. Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи № R (99) 15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec%28199929015&expmem_EN.asp

Марія Рачинська,

головний консультант

сектору нормопроектної діяльності

відділу державної правової політики

Національного інституту

стратегічних досліджень,

аспірант кафедри державного управління

і менеджменту НАДУ

Можливості формування механізму правового регулювання лобістської діяльності в Україні та перспективи її формалізації

Потреба суспільства в правовому регулюванні лобістської діяльності та відсутність законодавчих норм, що мають своїм безпосереднім призначенням регулювання лобізму, робить актуальною проблему теоретичного аналізу можливостей формування в нашій країні механізму правового регулювання лобістської діяльності. Правове врегулювання лобістської діяльності надає право громадянам України брати участь у формуванні та реалізації державної політики.

Ключові слова: громадянське суспільство, інститут лобізму, лобістська діяльність, правове регулювання.

Society's demand in the legal regulation of lobbying activities and the lack of legislation with its immediate purpose of lobbying regulation actualizes the problem of theoretical analysis of the capabilities to form regulatory legal instrument for lobbying activities in our country. Legal regulation of lobbying, entitles citizens of Ukraine to participate in the formation and implementation of public policy

Key words: civil society, lobbying institute, lobbying, legal regulation.

Постановка проблеми. Конституція України, як і будь-яких інших держав, де лобіювання має правове врегулювання, надає право громадянам України брати участь у формуванні та реалізації державної політики. Однак сьогодні більшість громадян не володіє знаннями й інструментарієм для забезпечення такої участі [2]. Саме тому наукове обґрунтування ролі та функцій легітимного лобіювання в Україні має набути нових якісних ознак, а дискусії стосовно зазначених проблем мають стати більш професійними та аргументованими, серйозну увагу слід приділити вивченню іноземного досвіду та обґрунтуванню необхідності прийняття вітчизняних нормативно-правових механізмів регламентації лобістської діяльності в Україні.

Надзвичайно важливим сьогодні є розпочатий процес наукового аналізу та дискусій навколо перспектив формалізації лобістської діяльності в Україні. Відповідно Інститутом професійного лобіювання та адвокати одним із завдань його діяльності визначається організація публічного майданчика для обміну думками та розміщення робіт науковців, предметом дослідження яких є саме феномен лобіювання, що в результаті має сприяти завершенню роботи над законопроектом “Про лобіювання”, метою якого є визначення правового поля для здійснення лобістської діяльності в Україні. Так, 6 березня 2013 р. у Національному інституті стратегічних досліджень відбулося перше засідання Робочої групи з розробки проекту Закону України “Про регулювання лобістської діяльності та громадського представництва (адвокати) в Україні” (далі – Законопроект). На засіданні було обговорено історію розробки урядового проекту Закону України “Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів “Про лобіювання”, досвід конституційно-правового регулювання лобіювання та інших форм впливу громадськості у період 2010–2013 рр., а також європейські підходи до регулювання лобіювання [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти виникнення, розвитку та інституціоналізації лобіювання розкриті в наукових працях О.Дягілева [6], Н.Зяблюка [9], А.Любимова [14-16], В.Нестеровича [17-20], В.Федоренка [25] та інших. Вагомий внесок у розвиток теорії лобізму зробили дослідники А.Нещадін [21], В.Губернаторов [4].

Чинні на сьогодні закони України “Про звернення громадян”, “Про інформацію”, “Про доступ до публічної інформації” [8] і “Про інформацію” (нова редакція) [7] та інші забезпечують дещо формальний зворотний зв'язок громадськості з органами державної влади. Тому надзвичайно важли-

вим для забезпечення ефективності та конструктивності взаємодії між владою та суспільством є об'єднання схожих інтересів, а також організація професійних лобістських кампаній та адвокати, використовуючи сучасні комунікативні технології та діючи виключно в рамках правового поля, що сприятиме більш компетентній реалізації повноважень органами державної влади [2].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Як зазначає у своїх дослідженнях В.Нестерович, в Україні потрібно впроваджувати механізми, які б надали можливість кожному громадянину донести свою думку до влади при прийнятті нею нормативно-правових актів. Таким механізмом, як свідчить досвід багатьох демократичних країн (США, Канада, Німеччина, Франція, Австралія тощо), є інститут лобіювання. Легітимізація останнього значно оптимізує демократичні перетворення в Україні та сприятиме поліпшенню міжнародного іміджу України [20].

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті полягає в обґрунтуванні необхідності визначення правового поля для здійснення лобістської діяльності в Україні та перспектив її формалізації. Одним із завдань у цьому напрямі є проведення теоретичного аналізу можливостей формування в нашій країні механізму правового регулювання лобістської діяльності.

Виклад основного матеріалу дослідження. У більшості країн, де допускається вільна участь громадян у політичному житті, визнається право людини впливати на роботу державних органів та представляти власні інтереси, тобто має місце так зване явище лобізму. Сьогодні під *лобізмом* розуміється “урегульований законодавством тиск на парламент шляхом особистого або письмового звернення або іншим способом (організація масових петицій, потоку листів, публікацій з боку будь-яких груп або приватних осіб, мета якого – добитися прийняття або відхилення законопроекту)” [11].

Тобто лобізм є одним із провідних інститутів демократії ринкового типу. Найважливіша особливість такої демократії, без якої вона не може існувати, – відкритість, гнучкість, високий динамізм інститутів влади. Важливим фактом є відкритість не тільки загального, глобального порядку, коли під час виборів представники різних приватних інтересів можуть змагатися за право взяти участь у формуванні інститутів влади, а й оперативного рівня, коли в повсякденній роботі ці представники отримують можливість впливати на процес прийняття рішень, у тому числі у сфері законодавства. Означену можливість покликаний забезпечувати інститут лобізму.

Вартою уваги є робота російського дослідника А.Нещадіна “Лобізм в Росії: етапи великого шляху”, де терміни “лобі” і “лобізм” розуміються як система і практика реалізації інтересів різних груп (союзів і об'єднань) громадян шляхом організованого впливу на законодавчу та адміністративну діяльність державних органів [12].

Незважаючи на різні трактування категорії “лобізм”, існують кілька загальних характерних рис даного явища. По-перше, це наявність суб’єктів та об’єктів лобіювання. *Об’єктами впливу*, як правило, виступають законодавчі та виконавчі органи влади. *Суб’єктами лобіювання* виступає коло осіб, у число яких можуть входити: фізичні особи, спілки, організації, адвокатські та консультативні контори, спеціальні агентства, однією з цілей діяльності яких є вплив на здійснення органами державної влади та органами місцевого самоврядування своїх повноважень, колишні і діючі чиновники та ін. По-друге, лобістська діяльність ведеться в певних інтересах. По-третє, лобісти виконують функцію посередництва між громадянами, організаціями та державними органами влади (законодавчими та виконавчими). По-четверте, лобізм надає групам громадян можливість побічно брати участь у прийнятті та реалізації правових і політичних рішень, що дуже важливо, оскільки в більшості цих груп може не бути своїх представників у парламенті або в урядових органах.

Механізм взаємодії груп громадян і влади значною мірою це закуліси, хаотичний і схильний до появи небезпечного явища корупції. У зарубіжній політологічній літературі традиційно велика увага приділялася і приділяється аналізу проблеми політичної участі, діяльності груп тиску або груп за інтересами взагалі і проблем лобізму зокрема. Спочатку на політичну теорію, в рамках якої здійснювався аналіз розвитку інституту політичної участі індивідів у результатах діяльності органів влади, вплинули роботи мислителів XIX ст. – Д.Фіггіса, Д.Коула, А.Бентлі, які висунули ідею про те, що “група є основною одиницею суспільства” [10].

Подальшим розвитком ідей участі груп у політиці стають роботи Є.Херрінг [30], який розробив теорію “групового базису політики”. А.Прес і Ч.Адріан [26] розвинули і деталізували теорію “зацікавлених груп”. У науковій політологічній літературі вказуються такі причини включення індивіда в політику. Так, Г.Лассуел досліджував стан свідомості людини через відчуття загрози своєму суспільному благополуччю [32]. Е.Лейн аналізував необхідність завоювання нового соціального статусу [31]. А.Дауна у своїй концепції групової політичної участі називав основною причиною активного втручання в політику прагнення до життєвого успіху і суспільного визнання [27].

Відповідно побудова загальної моделі участі зацікавлених груп у політиці розроблялася в двох напрямках: *плюралістичному і корпоративному*. Представники першого напрямку – Є.Летман, Д.Силі, Л.Мілбрах у своїх теоріях припускали незалежність групи від держави і вільну конкуренцію лобістів між собою [33]. Представниками корпоративного підходу, в рамках якого держава наділяє групу монопольним правом на представництво певних інтересів у політичному процесі, виступають З.Бжезинський і С.Гордон [29].

М.Олсон у своїй книзі “Логіка колективних дій. Суспільні блага і теорія груп” виробляє модель “розумної економічної людини”. Він розглядає

причини утворення груп інтересів, специфіку реалізації інтересів групами різних типів: профспілковими організаціями, економічними, фермерськими, суспільними групами, а також за допомогою спеціально розробленої ним теорії “побічного продукту” переконливо доводить залежність організації і діяльності групи від її розмірів, тобто кількості членів [22].

Серед новітніх досліджень лобізму варто відзначити П.А.Толстих, який аналізує практику лобізму в Державній Думі Федеральних Зборів РФ [24], а також роботу А.П.Любимова “Історія лобізму в Росії”, в якій дослідник дає докладний аналіз розвитку лобізму в Росії [14].

Як зазначалося вище, більшість дослідників вивчають політичні та економічні аспекти лобізму. Однак лобізм слід розглядати як законодавчо врегульоване явище в сукупності з діяльністю суб’єктів справляння впливу на органи державної влади з метою прийняття ними необхідних рішень. Тому ряд вітчизняних і зарубіжних дослідників, зокрема В.Федоренко [25], Д.Базилевич [2], В.Нестерович [17-20], А.Любимов [14-16], А.Автономов [1], Н.Зяблюк [9], розглядають явище лобізму в правовому ключі.

Так, на думку В.Нестеровича, “Вітчизняне лобіювання має досить виразні історико-правові корені. Однак, незважаючи на його тривалий розвиток, на сьогодні українською юридичною наукою воно фактично не досліджено, що спричинило своєрідний теоретичний вакуум, який насамперед був заповнений автоматичним перенесенням російських наукових здобутків, здебільшого політологічного характеру, з розкриття означеної проблематики. Це призвело до суперечливості, термінологічної невизначеності й недостатності категорійно-понятійного апарату лобіювання, що виявляється в надмірному універсалізмі терміна “лобі”, відсутності визначення поняття “лобіювання” в поданих до парламенту законопроектах – “Про правовий статус груп, об’єднаних спільними інтересами (лобістських) груп у Верховній Раді України” та “Про діяльність лобістів у Верховній Раді України”, чи наведення двох його визначень, які є колізійними у третьому проекті – “Про лобіювання в Україні”, а також появи спотвореної форми базового поняття – “лобірування” не лише в наукових працях дослідників, а навіть і в одному з розроблених законопроектів – “Про регулювання лобістської діяльності в органах державної влади” [19, с. 15].

При цьому, як зазначає А.П.Любимов, лобізм – це “сукупність норм, що регулюють взаємодію (участь) громадян, громадських об’єднань, організацій, що спеціалізуються на лобістській діяльності, інших суб’єктів правовідносин з органами державної влади та органами місцевого самоврядування для справляння впливу на прийняття необхідних лобістам рішень” [15]. Тому сьогодні існує думка, що явище лобізму можна визначати через сукупність правових норм. Лобізм – це явище, діяльність, процес. Правові норми лише регламентують і регулюють лобізм.

Лобізм як інститут в окремій державі працює, ґрунтуючись на відповідному або супутньому законі. Лобізм – це насамперед вплив на владу, на процеси вироблення та прийняття політичних рішень, які найчастіше визначають, якими засобами і методами відбувається реалізація правової політики. Процес лобіювання ведеться з метою прийняття того чи іншого правового акта, документа, рішення. Ефективна реалізація правової політики в державі опосередковує практично всі сфери юридичної дійсності. Звідси випливає, що лобізм як комплексний політико-правовий інститут потребує всебічного, концептуального регулювання.

Таким чином, законодавство про лобізм у сукупності з чинними нормативними актами має правильно розставляти пріоритети, виробляти належні та оптимальні юридичні конструкції. Використання різноманітних і дієвих правових засобів на шляху досягнення зазначених пріоритетів має бути головною метою створення правової бази інституту лобізму.

Аналізуючи політико-правовий статус лобізму, необхідно враховувати позитивні і негативні сторони лобізму, виявляючи, які з них потребують правової підтримки та стимулювання, а які – правового обмеження та стримування.

Уже на сьогодні в Україні існує конституційно-правове підґрунтя для здійснення цивілізованої лобістської діяльності. У своїх дослідженнях О.В.Дягілев класифікує чинні нормативно-правові акти, що створюють умови для здійснення лобістської діяльності, таким чином: 1) закони та підзаконні акти, що забезпечують участь громадян у прийнятті державою владних рішень; залежно від *владних структур*, стосовно яких здійснюється лобіювання, нормативно-правові акти розподіляються на ті, що регулюють взаємодію владних органів та громадськості: у Верховній Раді України, органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування; 2) нормативно-правові акти, що регулюють участь громадян у здійсненні державної політики *в конкретній сфері інтересів*, яка є об'єктом зацікавленості певних груп впливу (гендерна та молодіжна політика, архітектурно-будівельна діяльність, регуляторна політика); 3) нормативні акти, що встановлюють обмеження на здійснення лобістської діяльності залежно від об'єкта можливих лобістських дій та переліку інтересів, що лобіюються [6].

Проте, на думку науковця, суперечлива практика вітчизняного лобізму свідчить про недостатню участь громадськості у прийнятті владних рішень та про декларативний характер окремих правових норм. Причиною вказаного стану справ є системна неузгодженість законодавства з питань взаємодії влади та громадськості, розрізненість існуючих нормативно-правових актів.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, інститут лобізму варто розглядати як позитивне явище, адже лобістські групи виступають як посередники між грома-

дянами і державою, що проявляється насамперед у сфері обміну інформацією. Сам же інститут лобізму як елемент політичного й державно-управлінського процесу присутній у структурі будь-якої держави і в разі його легалізації може відігравати позитивну роль у процесах демократизації. Лобізм як найбільш поширений різновид функціонального представництва інтересів є засобом вираження існуючих інтересів у їх впливі на державну політику. Лобізм являє собою багатоплановий суспільно-політичний феномен, що постійно змінюється, мета якого полягає у просуванні інтересів громадянського суспільства, що реалізується через різні технології і є невід'ємною частиною будь-якого суспільства в цілому і парламентської системи зокрема.

Лобізм може здійснюватися як у правовому полі, так і у формі нелегального впливу на владу, в результаті чого він трансформується в корупцію. Феномен лобізму за своєю суттю не має негативного значення, за умови законодавчого оформлення інституту лобізму він може позитивно впливати на функціонування громадянського суспільства.

Сьогодні *перспективи регулювання лобістської діяльності* пов'язані не з прийняттям конкретного нормативно-правового акта. Для належного функціонування інституту лобізму потрібне прийняття кореспондуючих правових актів: законів щодо протидії корупції, про політичні партії, Кодексу державної служби та інших нормативно-правових актів.

Крім цього, необхідним є вдосконалення правових механізмів у цілому. Це передусім стосується інститутів виборчого права, законодавства, що встановлює статус депутатів, органів державної влади, правових норм, що регулюють діяльність органів державної влади, законодавства про державну службу та ін. Розробка відповідних пропозицій є актуальним напрямом подальших досліджень у цій сфері.

Список використаних джерел

1. Автономов А. С. Правовая онтология политики (к построению системы категорий) / А. С. Автономов. – М., 1999. – 284 с.
2. Базілевич Д. Лобіювання в Україні: запрошення до дискусії [Електронний ресурс] / Д. Базілевич. – Режим доступу : <http://lobbying.in.ua/content/lobyuvannya-v-ukr/zaproshehnyya-do-diskus>. – Заголовок з екрана.
3. Відбулося перше засідання Робочої групи з розробки проекту Закону України “Про регулювання лобістської діяльності та громадського представництва (адвокасі) в Україні” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://lobbying.in.ua/WG_meeting. – Заголовок з екрана.
4. Губернаторов В. Группы влияния российских деловых кругов / В. Губернаторов // Власть. – 1995. – № 5. – С. 53-56.
5. Даниленко В. Пришло время лоббировать закон о лоббизме / В. Даниленко // Известия. – 1992. – 29 сент. – С. 3.
6. Дягілев О. В. Конституційно-правовий інститут лобізму: вітчизняний та зарубіжний досвід : монографія / О. В. Дягілев. – Х. : Майдан, 2011. – 251 с.

7. Про внесення змін до Закону України “Про інформацію” : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 313.
8. Про доступ до публічної інформації : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
9. Зяблюк Н. Г. США: новый закон о лоббистской деятельности / Н. Г. Зяблюк // Бизнес и политика. – 1996. – № 3. – С. 28.
10. Коул Д. Ж. Капитализм в современном мире / Д. Ж. Коул. – М. : Политиздат, 1958.
11. Лоббизм // Большой юридический словарь. – М., 2001.
12. Лоббизм в России: этапы большого пути / авт. кол. под рук. А. А. Нецадина. – М. : Экспертный ин-т РСПП и Фонд развития парламентаризма в России, 1995. – С. 50.
13. Лурье Е. С. Предпринимательские союзы по русскому праву / Е. С. Лурье. – СПб. : Юрид. кн. скл. “Право”, 1914. – 48 с.
14. Любимов А. П. История лоббизма в России / А. П. Любимов. – М. : Фонд “Либеральная миссия”, 2005. – 208 с.
15. Любимов А. П. Конституционно-правовые основы формирования лоббистских отношений в открытом обществе (антикоррупционный проект) / А. П. Любимов. – М. : Издание Гос. Думы, 2000.
16. Любимов А. П. Формирование лоббистских правоотношений в российском обществе: конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Любимов А. П. – М., 2002. – 42 с.
17. Нестерович В. Ф. Етимологія та феномен поняття “лобіювання”: гносеологічний вимір / В. Ф. Нестерович // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2010. – № 1. – С. 40-51.
18. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові засади інституту лобіювання: зарубіжний досвід та перспективи для України : монографія / В. Ф. Нестерович. – МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. – Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2010. – 752 с.
19. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові аспекти лобіювання у правотворчому процесі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Нестерович В. Ф. ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2008. – 20 с.
20. Нестерович В. Прийняття Закону України “Про лобіювання” – іспит України на демократію [Електронний ресурс] / В. Нестерович. – Режим доступу : <http://lobbying.in.ua/content/priinyattya-zakonu-ukra%D1%97ni-pro-lobbyuvannya-Dspit-ukraD97ni-na-demokratyu>. – Заголовок з екрана.
21. Нецадин Л. Л. Лоббизм в России: этапы большого пути / Л. Л. Нецадин, А. А. Блохин, В. В. Верещагин // Социс. – 1996. – № 3-4. – С. 56-57.
22. Олсон М. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп / М. Олсон. – М. : Фонд экономической инициативы, 1965.
23. Проблемы легітимації інституту лобіювання в Україні та шляхи їх розв’язання : матеріали громадського обговорення, Київ, 12 жовт. 2009 р. / передм. М. Оніщук ; авт. і упоряд. В. Федоренко, Д. Базілевич, В. Нестерович та ін. ; за заг. ред. В. Федоренка. – К. : СПД Москаленко О. М., 2009. – 108 с.
24. Толстых П. А. Практика лоббизма в Государственной Думе Федерального Собрания РФ / П. А. Толстых. – М. : Канон плюс; Реабилитация, 2006.
25. Федоренко В. Л. Інститут лобіювання у країнах західної демократії та перспективи його легітимації в Україні / В. Л. Федоренко, В. Ф. Нестерович // Бюлетень М-ва юстиції України. – 2009. – № 9. – С. 13-25.

26. *Adrian Ch.* The American Political Process / Ch. Adrian, Ch. Press. – 2d ed, New York, 1969.

27. *Downs A.* An Economic Theory of Democracy / A. Downs. – New York : Harper & Row, 1977. – 310 p.

28. Federal regulation of lobbying act of 1946 [Title III] // Lobbying Disclosure Act of 1995: Report of the Committee on the Judiciary of November 14, 1995 / House of Representatives. – Washington, D.C., 1995. – P. 37-40.

29. *Friedrich C.* Totalitarianism Dictatorship and Autocracy / C. Friedrich, Z. Brzezinski. – Cambridge : Mass., 1956.

30. *Herring E. P.* Group Representation before Congress / E. P. Herring. – Washington : Brookings Institution, 1929.

31. *Lane E.* Lobbying and the Law / E. Lane. – Berkeley : University of California Press, 1964.

32. *Lasswell H. D.* Politics: Who Gets What, When, How / H. D. Lasswell. – New York : McGraw-Hill, 1978.

33. *Latham E.* The Group Basis of Politics: Notes for a Theory – American Political Science Review 46 / E. Latham. – (June 1992). – 421 p.