



ТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ МОЖЛИВОСТЕЙ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО ЛОБІЗМУ В УКРАЇНІ

ШУТАК Ілля Дмитрович - доктор юридичних наук, професор кафедри теорії та історії держави і права Івано-Франківського університету права ім. короля Данила Галицького

УДК 340.115

Раскрыты вопросы потребности общества в правовом регулировании лоббистской деятельности. Осуществлен теоретический анализ возможностей формирования в Украине механизма правового регулирования лоббистской деятельности.

Ключові слова: лобізм, парламентський лобізм, правове регулювання, нормативно-правовий акт, правова політика.

Постановка проблеми

На даному етапі суспільного розвитку тема лобізму набуває особливої актуальності у світлі спроб різних корпорацій, підприємницьких союзів та організацій по-новому вибудувати свої взаємини з парламентаріями та посадовими особами, створити такі законодавчі механізми, які ставили б їх у вигідне становище і не перешкоджали отриманню одними групами явних переваг над іншими.

Лобізм як процес надання багатосторонньої експертної інформації високої якості допомагає підвищувати ефективність політичних рішень, уникати необачних кроків і негативних наслідків прийнятого законодавства. У той же час такий процес обміну інформацією сприяє кращому сприйняттю прийнятих рішень тими, кого вони стосуються. З іншого боку, існують і негативні сторони цього явища, пов'язані з тим, що учасники цього процесу і з боку груп інтересів, і з боку уряду схильні задовольняти свої корисливі інтереси, звідки народжується корупція та інші зловживання.

Потреба суспільства у правовому регулюванні лобістської діяльності та відсутність законодавчих норм з регулювання лобізму робить актуальним питання теоретичного аналізу можливостей формування в Україні механізму правового регулювання лобістської діяльності.

Стан дослідження

Питання правового регулювання лобістської діяльності досліджують більшою мірою зарубіжні вчені, зокрема М. Анохін, В. Воротніков, Р. Гол, А. Дердорф, А. Любімов, К. Мілер, В. Чернишова та ін. До когорти українських учених-дослідників лобістської діяльності можна віднести А. Кобріна, М. Недюхи, І. Онищука, М. Федоріна та ін.

Досі в українській теорії права не створено належної доктринальної бази та методології парламентського лобізму, що є одним із негативних факторів на шляху до вдосконалення правової системи.

Мета наукової статті

Доктринальна невизначеність парламентського лобізму визначає мету, яка полягає у розкритті питання правового регулювання лобістської діяльності та здійсненні теоретичного аналізу можливостей формування в Україні механізму правового регулювання лобістської діяльності.

Виклад основних положень

Лобізм (від англ. слова «lobbi», що означає вестибюль, передпокій, кулуари) можна

вважати однією з найпоширеніших форм впливу добровільних об'єднань людей (груп інтересів) на органи влади в сучасних демократичних суспільствах. Політичного відтінку це явище набуло в ХІХ столітті у США. Тоді міністри й сенатори у вестибюлях готелів, де вони відпочивали, часто зустрічалися з виборцями, громадянами країни, вислуховували їхні прохання [6, с. 22].

Процес становлення й розвитку лобізму як соціального явища можна умовно викласти як певну послідовність: протолобізм – домінування архаїчного, заснованого на протекції монархів і фаворитизмі «просування» інтересів і власне лобізм, що ґрунтується на повноваженнях представницьких органів влади.

Початок професійному лобізму поклав прийнятий у США в 1946 році спеціальний закон про його регулювання. У цій країні, де лобізм набув значного поширення, виокремлюють такі форми лобістської діяльності: виступ на слуханнях у комітетах Конгресу з викладом позицій зацікавлених сторін; складання проектів законів і пропозицій для внесення їх на обговорення парламенту; організація пропагандистських кампаній «за» чи «проти», «тиск знизу» (потоки листів, телеграм, телефонних дзвінків на адресу законодавців, особисті візити впливових місцевих виборців до своїх депутатів).

Становлення професійного лобізму в США пояснюється загальною ліберальною атмосферою, прагматизмом політичної культури нації, порівняно з іншими, консервативнішими країнами. Скажімо, у Франції лобістська діяльність є незаконною, хоча фактично й здійснюється. В Італії вона не визнається, а в Індії – прирівняна до корупції. Закони про лобістську діяльність є лише у США (закон «Про розкриття лобістської діяльності») та Канаді (закон «Про реєстрацію лобістів»). У Австралії, Бразилії та Росії ці закони на стадії розробки. У Німеччині спеціальних законів про лобізм нема, однак норми, які регулюють таку діяльність, інкорпоровані в інші нормативно-правові акти (Єдине положення про федеральні міністерства, Регламент діяльності Бундестагу, Кодекс поведінки члена Бундестагу, Положення про реєстрацію союзів і їхніх

представників при Бундестазі в Німеччині тощо) [6, с. 23].

«Торгівля» і «переконавання» відносяться до двох класів моделей, які домінують у теоретичних працях з лобіювання у США. По-перше, лобіювання передбачає взаємовигідний обмін між законодавцем і групою. Як правило, це набуває форми неявного хабаря – обміну законодавчими голосами або послугами. По-друге, лобіювання – це вміння переконувати. Лобісти купують приватну інформацію про думку округу або ефективність політики і використовують її стратегічно, щоб переконати законодавців [16, с. 10].

Лобіювання в першу чергу, є формою законодавчої субсидії – відповідний грант дорогої інформаційної політики, політичної розвідки і праці зі стратегічно обраними законодавцями. Безпосередні об'єктивні сторони цієї стратегії – не змінювати розум законодавців, а допомогти їм у досягненні своїх власних цілей. Їх бюджетне обмеження компенсується допомогою лобістів. Законодавці однодумно працюють так, як ніби вони працюють від імені групи, коли насправді вони працюють від свого імені [17, с. 69].

Вітчизняний лобізм має свою історію. У радянські часи, продовжуючи залишатися політично і класово «чужим» явищем, він реально існував, щоправда, у вельми своєрідних адміністративних формах. Процес фрагментації державної влади на рубежі 80-90-х років стимулював справжній «вибух» лобістської діяльності [12].

У сучасній Україні лобізм часто прирівнюють до корупції. Але, на відміну від корупції, усунути його неможливо, тому що це невід'ємна частина політичного процесу. Для того, щоб якось його регулювати, необхідно ввести цей процес у правове поле.

Лобізм у його позитивному сенсі постає життєво необхідним інститутом демократичного процесу, бо є системою організаційного оформлення представництва різноманітних групових інтересів, формою законного впливу груп тиску на прийняття управлінських рішень державних органів із метою задоволення інтересів певних соціальних структур (організацій, територіальних асоціацій, верств суспільства тощо) [6, с. 22].

Досвід Євросоюзу показує, що лобізм, як невід'ємна частина процесу управління, має позитивні та негативні властивості. З одного боку, він необхідний тим, кого стосуються рішення державної влади. З іншого – необхідний представникам органів державної влади, так як зацікавлені сторони надають їм цінну інформацію про реальну ситуацію і про можливі наслідки прийнятих заходів [14].

Є такі види лобізму:

1. Парламентський лобізм (здійснюється депутатами із залученням зацікавленої громадськості або урядовими чиновниками).

2. Політичні торги, які являють собою форму реалізації інтересів через вирішення політичних суперечностей у формі компромісу.

3. Тіньові (неформальні) угоди, тіньові механізми тиску в умовах політичної нестабільності.

4. Кампанії з обробки громадської думки через ЗМІ з мобілізацією громадськості (громадські кампанії, ініціативні масові заходи). Якщо мова йде про тиск, то мета таких кампаній полягає в забезпеченні масової підтримки тієї чи іншої вимоги, а також у здійсненні психологічного впливу на адресатів чи посередників [3, с. 30].

22 квітня 2009 р. Розпорядженням Кабінету Міністрів України №448-р було схвалено Концепцію проекту Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів». Метою Концепції є визначення шляхів врегулювання суспільних відносин, пов'язаних із впливом громадськості на прийняття органами державної влади нормативно-правових актів. Лобіювання – легітимний вплив зареєстрованих та акредитованих в установленому порядку осіб (лобістів та лобістських об'єднань) в інтересах замовників на органи державної влади, їх посадових і службових осіб під час прийняття (участі у прийнятті) ними нормативно-правових актів. Завданнями Концепції є: забезпечення реалізації конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами, зокрема шляхом визначення правових основ лобіювання [13].

В Україні конституційно-правовими основами формування лобізму є положення ч. 2 ст. 5, ч. ч. 1, 2 ст. 34, ч. 1 ст. 36, ч. 1

ст. 37, ч. 1 ст. 38, ч. 1 ст. 40, ч. 1 ст. 42, ч. 1 ст. 43 Конституції України [2]. Крім того, у ч. 1 ст. 18, ч. ч. 1, 2 ст. 19, ч. 1 ст. 22, ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права також вбачаються основи для формування відповідного інституту [5].

Ідея ухвалення закону про лобізм в Україні з'явилася не так давно. З періоду проголошення незалежності України до Верховної Ради України було подано 4 законопроекти (№3188 від 13.04.1999 [7], № 3188-1 від 03.11.1999 [8], № 8429 від 09.11.2005 [9], № 7269 від 20.10.2010 [10]). Ці законопроекти містили правові та організаційні засади державного регулювання лобістської діяльності в Україні. До цих пір не прийнято законодавчо не врегульовано лобістську діяльність в Україні.

Існує проект закону України «Про регулювання лобістської діяльності в органах державної влади» [11], який так і не був поданий до ВРУ. Аналіз цих законопроектів науковцями, у тому числі висновки Головного науково-експертного управління свідчать про наявність гострих дискусій з питань суб'єкта, об'єкта, предмету, методу лобізму, прав та обов'язків суб'єктів лобістських правовідносин, порядку створення, реєстрації та акредитації лобістів; форми контролю за діяльністю лобістів; відповідальності лобістів за порушення законодавства.

Акцентуація уваги суспільства на негативних сторонах лобізму як кримінального явища породжує ідеї про заборону або серйозне обмеження лобістської діяльності, прирівняної до корупції. Тим часом, лобізм є невід'ємною частиною політичного процесу, врегульований на законодавчому рівні багатьох держав. Так, в ЄС лобізм виник з моменту появи Співтовариств. Його розвиток тісно пов'язаний з розширенням компетенцій інститутів ЄС. Сплеск кількості нових лобістських організацій у Брюсселі відбувся після прийняття Єдиного європейського акта в 1986 році і набрання чинності Маастрихтського договору в 1993 р. Вперше питання про необхідність регулювання лобізму в ЄС постало також у середині дев'яностих років. За минулі двадцять років в інститутах ЄС виробилося інше, ніж в Україні, ставлення до цього явища [14].

Інститути ЄС не приховують, що вони ведуть консультації із зацікавленими сторонами. Більше того, існує багато різних інструментів і каналів, створених спеціально для того, щоб зацікавлені сторони мали можливість донести свою думку до інститутів ЄС: «Зелені» та «Білі» книги, консультативні комітети та експертні групи, бізнес тест-панелі і спеціальні консультації. Всі вони є дешевим і швидким джерелом інформації, необхідної для прийняття найбільш ефективного рішення. Тому мова йде не про обмеження представництва інтересів, а про необхідність створення поліпшеної культури консультації та діалогу, яка була б прийнята у всіх інститутах ЄС [15]. При цьому вважається, що створення культури консультації не може бути досягнуто законодавчим шляхом. Додаткові бюрократичні процедури спричинять уповільнення роботи з вироблення законодавчих ініціатив. У цілому спостерігається небажання приймати щось на кшталт «закону про лобізм» за прикладом США чи Німеччини.

Метою регулювання лобізму є створення самоврядної системи взаємодії з групами інтересів, яка була б прозорою і не виходила за рамки законності. Існування активної лобістської діяльності на рівні європейських інститутів поставило ряд проблем, з якими стикається і багато держав, у тому числі Україна та Росія: відсутність прозорості у процесі лобіювання; незбалансоване представництво лобістів в органах ЄС, у тому числі в експертних комісіях, що підготовляють законодавчі пропозиції Комісії; конфлікти інтересів і феномен «обертювих дверей»; торгівля впливом (у тому числі корупція); відсутність прозорості в процесі лобіювання.

Ця проблема є ключовою в процесі регулювання лобізму для багатьох держав. Підприємці та чиновники не відчувають бажання розкривати свої домовленості, що є живильним ґрунтом для розвитку корупції та інших злочинних дій з обох сторін. Для того, щоб врегулювати цю проблему, в ЄС був створений Реєстр прозорості. Реєстр став результатом довгих переговорів між Комісією та Парламентом. У Реєстрі лобісти повинні надати інформацію про свою діяльність:

кількість залучених до лобіювання співробітників, законодавчі акти, над якими вони працюють, суми, які вони витрачають на лобіювання, кількість фінансових коштів (грантів) ЄС, які вони отримують. Усі дані знаходяться у відкритому доступі на спеціально створеній сторінці сайту ЄС http://europa.eu/transparency-register/index_en.htm [14].

Однак добровільний Реєстр недосконалий і критикується за низкою напрямків: у ньому зареєстровані аж ніяк не всі лобісти. Такі європейські та американські компанії як Alitalia, Apple Computer, Canon, Deutsche Bank AG, General Motors Europe, Walt Disney Company, Inc і багато інших не зареєструвалися в Реєстрі прозорості.

Реєстр можна розглядати як перший ступінь розвитку добровільних заходів з регулювання лобізму в рамках розвитку більш широкої концепції створення культури консультації в ЄС. Поява подібного відкритого Реєстру в Україні стала б проривом у сфері регулювання лобістської діяльності.

Залежно від політичної системи і розвитку громадянського суспільства тактика лобістів розрізняється. У тих країнах, де існує пряма залежність політиків від виборців (наприклад, існують вибори до парламенту за одномандатними округами), а також розвинене громадянське суспільство, лобісти для переконання конгресменів апелюють до інтересів виборців конкретного округу або до груп впливу, які, у разі якщо політик буде підтримувати цю ініціативу, із задоволенням підтримають його на майбутніх виборах. У країнах, де залежність публічних політиків від суспільства незначна, використовуються методи кулуарного впливу, а результат досягається за рахунок побудови коаліцій і продуманої аргументації. Можна впевнено стверджувати, що лобісти є прекрасним індикатором рівня влади – там, де більше влади, туди і спрямований інтерес лобі різних груп, якщо державний інститут втрачає свою владу, лобісти переміщуються в той орган, куди вона переходить. Наприклад, у США конгрес є надзвичайно впливовим органом влади, він здійснює істотний вплив на бюджетний і законодавчий процес. Отже, саме в ньому працює більшість з 15 000 американських лобістів [1].

Лобізм, безумовно, являє собою важливий механізм прийняття зважених державних рішень на основі узгодження різних позицій та інтересів. Настав час і в Україні вивести «тіньовий» вітчизняний лобізм «на світло», перетворити його на повноцінний політичний інститут, яким він, наприклад, є в США і Західній Європі, де в органах влади представлені не тільки потужні корпоративні структури, а й інтереси різних сегментів суспільства, включаючи ще не народжених дітей, яких з моменту зачаття оберігають від грубого поводження. Сьогодні питання стоїть не про корисність і переваги лобізму, вони очевидні. Питання в тому, яка його модель утвердиться в Україні. Олігархічний лобізм, продиктований егоїстичним прагненням вузького кола людей підім'яти під себе все, включаючи державні інститути? Або його цивілізована модель, коли за умови ефективного державного регулювання будуть створені відносно рівні умови для представництва в органах влади галузевих і різноманітних суспільних інтересів?

Прийняття закону про лобізм покликане забезпечити взаємодію груп тиску та органів державної влади в чітко оформлених правових рамках, тим самим перешкоджаючи незаконному впливу на владу і проявам корупції.

Лобізм як інститут в окремій державі, працює, ґрунтуючись на відповідному або супутньому законі. Лобізм – це 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 нормативно-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. Законодавство про лобізм у сукупності з чинними нормативно-правовими актами повинно правильно розставляти пріоритети, виробляти належні й оптимальні юридичні конструкції. Використання різноманітних і дієвих правових засобів на шляху

досягнення зазначених пріоритетів має бути головною метою створення правової бази інституту лобізму.

Досвід країн із розвиненою правовою культурою показує, що ефективне (а не формальне) законодавство, яке регламентує лобістську діяльність, можливе в державі, яка характеризується наступними особливостями:

1) демократичним характером політичної системи, політичним та ідеологічним плюралізмом, можливостями громадян та організацій одержувати і поширювати інформацію;

2) наявністю реально діючих, відносно незалежних гілок влади (законодавчої, виконавчої, судової), які гарантують дієвий контроль за забезпеченням прав і свобод;

3) наявністю сильного парламенту та представницьких органів місцевого самоврядування;

4) відносно розвиненим громадянським суспільством;

5) розвиненою системою масової інформації та комунікації, яка функціонує в умовах гарантованої свободи думок і поглядів [4, с. 101].

Висновок. Для спеціального правового регулювання лобістської діяльності в Україні потрібні зусилля як законодавців, так і виконавчої влади, бізнесу та інститутів громадянського суспільства. Взаємодія політичних партій, громадських об'єднань, асоціацій, бізнес-структур з органами державної влади на підставі закону про регулювання лобістської діяльності або інших заздалегідь обумовлених легітимних правил взаємодії буде свідчити про ступінь зрілості демократії в Україні.

Необхідно запропонувати громадянському суспільству й бізнесу цивілізований механізм взаємодії з владою і тим самим побудувати паралельний вплив на рішення органів державної влади. Зрозуміло й інше, частина підприємницьких структур, профспілки та інші суб'єкти, напевно, віддадуть перевагу будувати взаємини з владою на індивідуальній основі, але і в цьому випадку закон необхідний. Не кажучи вже про те, що він позитивним чином позначиться на розвитку інститутів громадянського суспіль-

АНОТАЦІЯ

Розкрито питання потреби суспільства у правовому регулюванні лобістської діяльності. Здійснено теоретичний аналіз можливостей формування в Україні механізму правового регулювання лобістської діяльності.

SUMMARY

Solved question needs of society in the legal regulation of lobbying activities. The opportunity of mechanism formation of legal regulation of lobbying activities in Ukraine analyzed.

ства.

Література

1. В России формируется институт лоббизма // Бизнес и власть. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.rg.ru/2012/04/03/lobbizm.html
2. Конституція України : чинне законодавство станом на 24 вересня 2012 р. – К. : Алерта, 2012. – 104 с.
3. Любимов А. П. Лоббизм как конституционно-правовой институт / А. П. Любимов М. : 1998. – 256 с.
4. Любимов А. П. История лоббизма в России / А. П. Любимов. – М. : Фонд «Либеральная миссия», 2005. – 208 с.
5. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права // Офіційний сайт Верховної ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043
6. Недюха М., Федорін М. Лобізм як соціально-політичний феномен: сутність і засоби впливу / М. Недюха, М. Федорін // Верховна Рада України. – К. : Ред. журн. «Віче». – 2010. – №3. – С. 22-25.
7. Проект Закону України «Про лобіювання в Україні» №3188 від 13.04.1999 // Офіційний сайт Верховної ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=5838
8. Проект Закону України «Про правовий статус груп об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді України» // Офіційний сайт Верховної ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=7028
9. Проект Закону України «Про діяльність лобістів у Верховній Раді України»

// Офіційний сайт Верховної ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=26076

10. Проект Закону України «Про регулювання лобістської діяльності в Україні» // Офіційний сайт Верховної ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=38796

11. Проект Закону України «Про регулювання лобістської діяльності в органах державної влади» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.culip.com.ua/dt/dt_citizens_participation_u.html

12. Приходько С. Российский лоббизм: трудные поиски цивилизованной модели / С. Приходько. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.rg.ru/anons/arc_2000/0516/2.htm

13. Розпорядженням Кабінету Міністрів України №448-р від 22 квітня 2009 р. Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/448-2009-p.

14. Чернышева В. Опыт ЕС для России / В. Чернышева. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.alleuropa.ru

15. European Governance White paper 25.7.2001 COM (2001) 428 final [Электронный ресурс] // http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf

16. Hall R., Miler K. Lobbying for the Public Interest : Interest Group Subsidies to Legislative Overseers / R. Hall, K.Miler. – University of Michigan. – 32 p.

17. Hall R., Deardorff A. Lobbying as Legislative Subsidy / R. Hall, A. Deardorff // American Political Science Review. – 2006. – Vol. 100, №1. – University of Michigan. – 69-84 p.