

й враховувати місцеві умови, національні інтереси та пріоритети. Звісно, над українським законодавством треба ще багато працювати.

Норми національного законодавства, спрямовані на забезпечення вільного доступу громадян до екологічної інформації, цієї вимоги не задовольняють, а, навпаки, зменшують можливості реалізації конституційних прав на отримання такої інформації. У підсумку послаблюються позиції громадськості, зменшується її роль у процесі забезпечення та реалізації права на безпечно довкілля.

Поза увагою законодавця залишилися питання систематичності інформування населення та засобів масової інформації, через які має поширюватися екологічна інформація. Тож законодавство про доступ до екологічної інформації потребує значної модернізації та уніфікації, звісно, з урахуванням узагальненого досвіду ЄС у цій сфері. **Д**

Джерела

1. Гришин Н. Н. *Общественность и среда обитания: правовые аспекты участия общественности в принятии экологически значимых решений в России и Европе.* – М.: Юрист. – 1997. – С. 138.
2. Кутузов В. И., Попов А. А. *Доступ к экологической информации: правовые аспекты.* – Брянск: Изд-во Оренбургского государственного университета, 2004. – С. 22.
3. Сайт Української водної асоціації <http://www.cleanwater.org.ua/ru/legislation/eu-directives/>
4. Anderesson A., Kolk T. *The Role of Basic Rights in Environmental Protection // Juridica International.* – 2003. – № 8. – P. 141.
5. *Human right approaches to Environmental protection.* – New York: Oxford University Press, 1996. – P.110.
6. Kiss A., Shelton D. *Manual of European Environmental Law.* – Cambridge University Press, 1997. – P. 4.

12

Лобізм як соціально-політичний феномен: сутність і засоби впливу*



Микола НЕДЮХА,
доктор філософських наук,
професор, завідувач сектору
методології Інституту законодавства
Верховної Ради України



Микола ФЕДОРІН,
кандидат юридичних наук,
завідувач відділу комплексних
проблем державотворення
Інституту законодавства Верховної
Ради України

Ухилення від визначеної фракцією поведінки під час голосування можуть бути предметом обговорення на засіданнях відповідної парламентської фракції або піддані розслідуванню. Наявність розбіжностей між офіційною позицією того чи іншого представника парламенту та характером його поведінки під час голосування має бути під постійним контролем керівництва.

Моральний рівень лобізму залежить в остаточному підсумку від морального рівня депутатів. Жодні закони, жодна система партійної відповідальності самі по собі не можуть розв'язати до кінця проблему контролю за діяльністю лобістів.

Лобізм як уособлення позитивних і негативних ознак виступає важливим елементом життєдіяльності суспільства:

1) впливаючи на управлінські рішення, сприяє посиленню тону органів державної влади й управління, надає їм необхідної динаміки та гнучкості;

2) постає інструментом самоорганізації громадянського суспільства, забезпечує суспільну підтримку того

чи іншого законопроекту або опонування йому, справляє безпосередній вплив на політику;

3) як специфічна форма прояву політичного плюралізму створює можливості для забезпечення інтересів меншості;

4) забезпечує реалізацію вимог принципу свободи стосовно діяльності громадських організацій, політичних партій, недержавних структур-асоціацій, окремих груп населення тощо;

5) орієнтує щодо цілей суспільство, стимулює інноваційні зміни, спонукає до конкретних дій;

6) сприяє розширенню інформаційної й організаційної бази рішень;

* Закінчення. Початок у № 3 за 2010 р.



7) постає інструментом взаємодії представницької та виконавчої гілок влади;

8) є засобом досягнення компромісів й укладання угод, а це сприяє знаходженню рівноваги між політичними силами.

Тіньова сторона лобізму полягає в тому, що він: по-перше, часто є засобом неправового тиску на державні органи (хабарництво, корупція, тощо); по-друге, може слугувати чинником захисту та посилення вузьких, корпоративних інтересів; по-третє, спроможний ідентифікуватися з небезпекою «розмивання» народовладних засад суспільства, перетворення демократичних інститутів на інструмент впливу окремих владних груп, їхнього соціального позиціонування як засобу формування та накопичення соціального капіталу; по-четверте, спроможний призводити до дестабілізації ситуації, сприяти зростанню соціальної напруги, особливо у разі формування соціально поляризованого суспільства; по-п'яте, здатний до блокування назрілих управлінських рішень, суспільно важливих соціальних ініціатив, інтересів, пріоритетів розвитку; по-шосте, спроможний дестабілізувати державну політику, скажімо, за умов орієнтації на перерозподіл бюджету, часту зміну пріоритетів, посилення позицій однієї з гілок влади за одночасного послаблення іншої тощо; по-сьоме, може використовуватися і в «прозаїчніших» цілях – як інструмент збагачення окремих верств, осіб; по-восьме – як інструмент пріоритетного задоволення іноземних інтересів за рахунок вітчизняних.

Технологічне забезпечення лобіювання здійснюється у двох умовних формах: прямій та опосередкованій. За умов прямого лобіювання лобіст контактує із законодавцем, котрий здатний підтримати чи «завалити» законопроект, запропоновану постанову тощо. Пряме лобіювання перетворюється на процес безпосереднього захисту інтересів зацікавленої організації, тиску на законодавців.

Опосередковане лобіювання пов'язується, насамперед, із організацією масових заходів, кампаній на підтримку певного акта органів державної влади або протидії йому. При цьому мета полягає у формуванні певної громадської думки, її активізації для організації тиску на законодавця. Лобіювання знизу передбачає, таким чином, поєднання безпосередніх форм лобіювання з силою впливу масових політичних і громадських рухів.

Технології демократичного лобіювання можна умовно звести до трьох основних груп:

1. Технології, що передбачають свого роду «обмін» ресурсами, скажімо, голосування політика з питання, що лобіюється, на його «популярність», заходи підтримки, спроможні забезпечити йому перемогу на наступних виборах. Реалізація «обмінних» технологій можлива за умови, якщо групу інтересів становлять учасники добре організованих і керованих організації (профспілки, суспільні рухи та громадські організації, політичні партії, не представлені в парламенті, тощо). Це дає змогу «обмінати» масову підтримку на «правильне» голосування.

2. Технології публічного позиціонування, спрямовані на зміну ідейних переконань, а інколи й ціннісних орієнтацій осіб, котрі ухвалюють рішення. Використання зазначених технологій передбачає публічність дії, наявність масової аудиторії, різноспрямованих груп тиску чи соціальної підтримки тощо. Як правило, практика використання технологій публічного позиціонування ґрунтується на: а) всебічному дослідженні особливостей здійснення державної політики; б) проведенні численних публічних заходів, зокрема «круглих столів», конференцій, прес-конференцій тощо, спрямованих на публічну презентацію позиції, конструювання соціального простору з перспективою їхнього

можливого переходу в інформаційно-просвітницьку пропагандистську кампанію.

3. Технології, які забезпечують доступ до процесу підготовки й ухвалення рішень шляхом надання відповідних аналітичних і емпіричних матеріалів, необхідних документів, підготовки доповідей, законопроектів та їх публічної презентації. Тобто використання відповідних технологій дозволяє розглядати лобізм як своєрідну допомогу, яка надається представникам законодавчої гілки влади. Передумовами її застосування є такі вимоги:

– законодавець має бути ключовим гравцем у політиці, законотворчому процесі, витратити значні зусилля на підготовку законодавчих пропозицій і їхнє просування;

– професійна підготовленість і компетентність політика, наявність необхідних ресурсів (часових, інформаційних, кадрових тощо) для просування проекту.

При цьому передбачається, що група інтересів може взяти на себе зобов'язання: а) надати політикові аргументи для усвідомленого вибору пріоритетів і сфер діяльності; б) допомогти підготувати законодавчі пропозиції й документи (довіді, пояснювальні записки, аналітичні документи тощо), необхідні для їхнього просування.

Як правило, такий лобізм є обопільно вигідним, тому часто буває успішним. Адже політик мінімізує витрати, зберігає свій статус учасника політичного процесу. Більше того, лобіст надає політикові додаткові ресурси (доступ до процесу ухвалення рішень і можливість вносити свої пропозиції з тих чи тих питань до проектів актів законодавства). Як свідчить досвід, найуспішнішими лобістами зазвичай є, як правило, неурядові громадські організації й аналітичні центри, котрі допомагають не лише з'ясувати сутність проблеми, а й якісно презентувати отримані результати та пропозиції.

Функція лобізму як особливого політичного явища базується на фундаментальному праві кожного громадянина демократичного суспільства направляти індивідуальні й колективні звернення (петиції) до органів державної влади та посадових осіб. Це право зафіксовано в конституціях усіх демократичних країн світу. Так, зокрема, в Конституції України (ст. 40) зазначено, що «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк».

В Україні генеза лобізму як політичного феномену розпочалася ще задовго до набуття нею незалежності. У радянський період він фактично вже існував: в апараті ЦК КПУ та Раді Міністрів лобіювалися інтереси республіканських міністерств і відомств, різних галузей народного господарства, окремих підприємств. Хоча в сучасній Україні лобістська діяльність законодавчо не врегульована, але реально вона існує в набагато ширшому діапазоні, ніж у країнах із розвинутою демократією. Недарма представники українського бізнесу намагаються контролювати не стільки законодавчий процес, скільки з використанням демократичних процедур обійняти ключові посади в органах виконавчої влади. Адже від останньої залежить доступ не лише до необхідних ресурсів, а й можливість відповідним чином впливати на діяльність конкурентів.

В Україні лобістськими часто називають будь-яке «протягування» певного рішення, пов'язуючи його з корупцією, тиском, «обміном послугами». Лобізм в Україні виростає з реальних міжлюдських і міжгрупових відносин під впливом пануючої в країні політичної

традиції та особливостей історичного моменту. Найактивніше лобіюють свої інтереси групи інтересів, що діють у сфері економіки: передусім в аграрному, енергетичному та машинобудівному секторах. У зв'язку з хронічним браком коштів і ресурсів у практику розбудови національної економіки ввійшли прийоми визначення на рівні закону пріоритетних напрямів її розвитку, або розвиток вільних економічних зон.

Існуюча система лобювання сформувалася не за один день, пройшла багато стадій реорганізації, під тиском тих чи інших обставин іноді змінювалися пріоритети та методи діяльності лобістських структур. Йшла безперервна боротьба, результати якої відтлювалися в житті у різних формах: рух за хімізацію народного господарства, розвиток сільського господарства, розв'язання проблем продовольчої програми, прискорення розвитку машинобудування, освоєння космічного простору тощо.

Відсутність стратегії соціально-економічного розвитку національної економіки, віра в можливість знайти універсальне рішення, спрямоване на розв'язання усіх проблем, приводило до посилення того або іншого угруповання. У вітчизняному законодавстві відсутнє чітке визначення понять «корупція», «лобізм» тощо як форм взаємодії влади та зацікавленої сторони.

Є підстави стверджувати, що в українському суспільстві оформилися різні види лобізму (відповідно до запропонованої нами класифікації), передусім лобювання у виконавчих і законодавчих органах влади, де ухвалюються як поточні, так і стратегічні, довгострокові рішення. В Україні має місце і галузевий, і регіональний лобізм. Так, якщо раніше Дніпропетровська область мала завжди пріоритетне значення завдяки зв'язкам з лобістськими структурами ВПК і важкої промисловості, то нині Дніпропетровщину «посунули» Донбас і Крим.

Неабиякого значення завжди надавали торгівлі, а також системі місцевих кланів і земляцтв, котрі просували своїх людей на ключові посади, формуючи місцеву «еліту». Однак, попри внутрішні суперечності, для зовнішнього світу місцева «еліта» виступала як лобістське утворення міста або області. Уся ця складна й досить збалансована система була налагоджена до цілковитої досконалості в роки так званого застою, стала базовою під час перебудови та проведення різного роду економічних реформ.

Варто також звернути увагу на наявність латентного лобізму з боку іноземних держав і транснаціональних корпорацій, масштаби якого вже нині створюють загрозу національній безпеці нашої держави.

Спостерігається серйозний брак емпіричного матеріалу про стан лобістської діяльності у Верховній Раді.

Основні методи «коридорної роботи» полягають у тому, що необхідно знати всі тонкощі функціонування апарату, системи прийняття рішень, психологічні особливості того чи іншого керівника, ступінь впливу на нього найближчого оточення. Наприклад, найпростіший спосіб «утопити» будь-яке рішення – відправити його на узгодження у різні міністерства та відомства, призначивши головним відомство, явно переважніше роботою, або таке, що не має належної ваги.

В умовах, коли лобізм є легітимним явищем, виникає чимало проміжних структур, котрі здійснюють лобістську діяльність у вигляді PR. У ній вони використовують методи впливу за допомогою організації кампаній у засобах масової інформації. Предметом впливу є суспільна думка.

Аналіз прийнятих указів Президента і постанов уряду, їхніх розпоряджень і кадрових призначень може бути яскравим прикладом роботи лобістських груп. Передовсім привертає увагу, що основні інтереси лобістських структур концентруються навколо митних

пільг, приватизації підприємств за спеціальною схемою, отримання державного пільгового кредиту та державних інвестицій.

Очевидно, що відсутність правової бази створює реальні умови для трансформації лобізму в елементарну корупцію. Найбільш ураженими з точки зору латентного лобізму є законотворчий процес у сфері приватизації, фінансування, кредитування, здійснення банківських операцій, ліцензування, розподілу фондів тощо.

Для реалізації своїх інтересів групи тиску активно використовували недосконалість або брак базових законів. Адже Президент і Кабінет Міністрів можуть приймати підзаконні акти, які мають силу закону до увалення того чи іншого закону.

Засадничою підвалиною боротьби з незаконним лобізмом у законодавчій сфері може бути подальше зміцнення парламентаризму в Україні. (Як свідчить вітчизняний досвід, саме послаблення основ законодавчої діяльності Верховної Ради провокує активізацію зазначеного протиправного явища.) Однак для цього потрібна політична воля парламенту. Доцільно також всебічно розробити та закріпити на рівні закону методи проведення політико-правової експертизи законопроектів, підготовлених суб'єктами законодавчої ініціативи.

Очевидно, що така експертиза має стати методом превентивного попередження неправового нормотворення, спрямованого на створення та закріплення сприятливих умов для просування різного роду корпоративних і групових інтересів, насамперед у сфері економічної діяльності.

Одним із головних методів такої експертизи повинне стати прогнозування можливих наслідків як результату прийняття чи неприйняття парламентом законодавчих норм з ознаками незаконного лобізму.

Застосування методів прогнозування уможливило визначення правових норм як засобу легалізації протиправних намірів. Першими підставами для здійснення відповідної експертизи є виявлення недоліків правового регулювання (застарілість нормативно-правових актів, втрата ними своєї актуальності тощо). Оскільки такі недосконалості можуть використовуватися суб'єктами корупційної діяльності, доцільно налагодити відповідну діагностику водночас і діючого законодавства, і законопроектної бази.

Проводячи правову експертизу, доцільно, на нашу думку, особливу увагу приділити вивченню можливих результатів впровадження відповідних правових норм чи закону в цілому, а також аналізу досягнення соціальних цілей, запропонованих у законі. Ідеться, передусім, про виявлення намірів суб'єктів права законодавчої ініціативи внести у чинне законодавство зміни до існуючої процедури прийняття рішень у сфері господарювання, запровадження різного роду соціально необґрунтованих преференцій тощо. Прихованою метою таких проектів є задоволення інтересів певних суб'єктів господарської діяльності без забезпечення суспільно очікуваного позитивного ефекту. Про наявність лобістської діяльності в сфері законодавчої діяльності можуть свідчити деякі зареєстровані у Верховній Раді проекти.

Так, законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» з питань вдосконалення фінансових механізмів здійснення інвестицій у будівництво житла, підготовлений групою народних депутатів (реєстр. № 2193 від 07.03.2008 р.) пропонує забезпечити відповідальність і гарантованість виконання обов'язків між господарюючими суб'єктами у сфері будівництва, кредитування й інвестування. Насправді ж ідеться про спробу монополізації системи корпоративного управління шляхом запровадження недержавної структури, котра цілковито контролює





тиме інвестиційний процес. Пропонується узаконити механізм уникнення (оминання) встановлених процедур з випуску, управління й отримання дозволів щодо випуску цінних паперів, створення власних схем їх обігу, впровадження системи позаконтрольного обігу тощо. У керівництва зазначеної структури при цьому з'являється можливість змінювати свій статус агента-продавця на управляючого, що дає змогу замість обумовлених угодою відсотків за послугу гарантовано отримувати надприбутки, «відраховувати грошові суми безпосередньо з доходів від використання майна, переданого в управління».

Проект закону про аграрні палати в Україні має за мету «перетягнути» на себе функції міністерства, профільних науково-дослідних інститутів, консалтингових підприємств. Передбачається створення узаконеного державою «надпосередника» з правами монополіста, котрий представлятиме інтереси аграріїв у органах державної влади. Наміри аграрного лобі очевидні: шляхом використання економічної та корпоративної безграмотності переважної більшості економічних суб'єктів у сільськогосподарському виробництві набути прав власності в обхід ринкових методів.

Законопроект про внесення змін до Земельного кодексу України щодо продажу земельних ділянок виключно через земельні торги у формі аукціону (реєстр. № 1392) пропонує регламентувати умови продажу земельних ділянок, що перебувають у державній і комунальній власності, громадянам, юридичним особам і суб'єктам підприємницької діяльності через земельні торги у формі аукціону. Норми цього законопроекту, засвідчує аналіз, спрямовані виключно на задоволення потреб заможної частини населення, потужних комерційних установ. Тоді як держава фактично відсторонюється від свого першочергового обов'язку – управління процесом функціонування земельного ринку, забезпечення балансу суспільних інтересів.

Проект закону «Про Гарантійний фонд виконання зобов'язань за складськими документами на зерно» (№ 2096) можна розглядати як усталену спробу зацікавлених бізнесових структур узяти під свій контроль процес отримання прибутку в сфері обігу та зберігання зерна. Поява згаданого законопроекту спричинена, на наш погляд, відсутністю впорядкованості в регуляторах функціонування ринку землі й аграрному секторі.

Зазначений перелік законопроектів, які лобіюються, можна продовжувати. При цьому привертає увагу той факт, що посилення кризових тенденцій соціально-політичного життя України призводить до зростання кількості таких документів.

Слід також усебічно вдосконалювати процедуру підготовки та розгляду законопроектів на пленарних засіданнях парламенту, звертаючи увагу передусім на забезпечення прозорості цього процесу. Громадяни повинні мати реальну можливість оприлюднити свою точку зору з питань дієвості, соціальної значущості того чи іншого законопроекту, сприяти підвищенню ефективності законопроектної роботи.

Потребує правового закріплення та регламентації процес участі громадян у законодавчому процесі. Ідеться, насамперед, про процедуру розгляду їхніх пропозицій, зокрема з використанням можливостей Інтернету, а також закріплення порядку формалізації та систематизації матеріалів, отриманих у процесі реалізації названої форми народної ініціативи. Водночас доцільно нормативно визначити вимоги до публікацій ЗМІ, що розкривають зміст законодавчих пропозицій, зобов'язати органи державної влади запровадити систему узагальнення проблем законодавства, викладених у мас-медіа, для їх використання у законодавчій практиці тощо.

Отже, боротьба з нелегальним лобізмом у законодавчій сфері є не тільки кримінальною, скільки системно впорядкованою процедурою, політичною проблемою.

Особливу увагу групи інтересів спрямовують на отримання різного роду податкових пільг, реальних розмірів яких законодавчо не визначено. Митні пільги в поєднанні з виділенням квот чи ліцензій на експорт стратегічних ресурсів становлять досить значні привілеї, які найчастіше затверджувалися указом Президента.

Водночас лобістські структури, розуміючи, що в нинішній ситуації саме вони виявляються виразниками інтересів досить великих груп людей (ідеться про машинобудівне, ракетобудівне, аграрне й інші лобі), починають діяти в їхніх інтересах, установлюють певні рамки своїх дій, намагаються знайти можливі шляхи для узгодження інтересів

Очевидно, що в процесі демократизації українського суспільства кількість діючих в Україні суб'єктів лобістської діяльності безперервно збільшуватиметься. Їхня діяльність відбуватиметься в умовах конкурентної боротьби, результатом якої стане об'єктивніше врахування потреб соціально-економічних і політичних структур суспільства. З часом такий шлях, швидше за все, спричинить ухвалення законодавчих актів про лобізм. Проте вони в разі їхнього прийняття навряд чи неухильно виконуватимуться. Найвірогідніше, вони сприятимуть встановленню певних меж впливу лобістських груп, забезпеченню відкритості даного процесу. А це, безперечно, стане основою для створення цивілізованої системи плюралістичного лобіювання.

У результаті виникнуть передумови для того, аби вважати лобізм політичним інститутом. А боротьба конкуруючих інтересів дасть законодавцям змогу вибрати один із них (що відповідає національним інтересам) або досягти прийнятого для парламентських політичних фракцій компромісу. Такий підхід сприятиме зміцненню політичних партій.

Слід враховувати і той факт, що обмеженість ресурсів і політична нестабільність сприятимуть посиленню боротьби лобістських угруповань за право монополно представляти інтереси тієї чи іншої категорії населення. З часом наймогутніші групи тиску перетворяться на повноправних партнерів влади. Такого роду «державна монополія» також сприятиме забезпеченню політичної стабільності в Україні.

Оскільки практика лобізму, передусім з боку підприємницьких структур і різноманітних громадських об'єднань, корпоративних структур, поширюється дедалі більше, актуальною є потреба впорядкування, юридичного оформлення лобізму як соціального феномену й соціальної практики. Держава має налагодити механізм врегулювання, мінімізації негативних наслідків лобіювання, їх нейтралізації чи трансформації в позитивні. Необхідно створити легальні передумови та нормативно-правові засади лобіювання, що забезпечить легітимне його функціонування як об'єктивного явища політичного життя й неминучого продукту структурованого суспільства, ринкових умов господарювання.

Джерела

1. *Нестерович В. Ф.* Конституційно-правові аспекти лобіювання у правотворчому процесі України. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – К.: 2008.
2. *Обушний М. І., Коваленко А. А., Ткач О. І.* Лобізм // Політологія. Довідник. – К.: «Довіра», 2004. – С. 340–350.