

РОЗДІЛ І. АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 328.184:34(477)

ЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЛОБІСТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Одінцова О.О., к.ю.н., доцент

*Донецький національний університет економіки і торгівлі
імені Михайла Туган-Барановського*

У статті розглянуто позитивні й негативні риси лобістської діяльності; визначено місце та роль лобізму в системі взаємодії груп інтересів і держави; обґрунтовується необхідність правового регулювання лобізму в Україні.

Ключові слова: лобізм, функції лобістської діяльності, правове регулювання лобізму, антикорупційне законодавство.

Одинцова Е.А. ЗНАЧЕНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛОББИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СОВРЕМЕННОЙ УКРАИНЕ / Донецкий национальный университет экономики и торговли имени Михаила Туган-Барановского, Украина

В статье рассматриваются позитивные и негативные черты лоббистской деятельности; определяется место и роль лоббизма в системе взаимодействия групп интересов и государства; обосновывается необходимость правового регулирования лоббизма в Украине.

Ключевые слова: лоббизм, функции лоббистской деятельности, правовое регулирование лоббизма, антикоррупционное законодательство.

Odintsova E.A. VALUE OF LEGAL REGULATION OF LOBBIST ACTIVITY IN MODERN UKRAINE / Donetsk nationale university of economics and trade named after Tugan-Baranovsky, Ukraine

In article positive and negative devils of lobbyist activity are considered; the place and a lobbyism role in system of interaction of groups of interests and the states is defined; necessity legal lobbyism regulation in Ukraine is proved.

Key words: lobbyism, functions of lobbyist activity, legal regulation of lobbyism, the anticorruption legislation.

Розвиток демократичних інститутів супроводжується формуванням нових соціально-політичних явищ, що відображають глибинні процеси громадського життя країни і мають потребу в глибокому дослідженні. До складу таких інституційних суспільних утворень, що породжуються системою конкурентних ринкових відносин, можна віднести лобізм. Сьогодні лобістська діяльність виступає як об'єктивно необхідний і базовий метод збалансування відносин між усіма групами суспільства та владними структурами. Лобізм за природою завдань, які він розв'язує, є невід'ємною частиною політичної та економічної систем.

Проблеми лобіювання розглядаються в ряді робіт іноземних та вітчизняних авторів, присвячених системі представництва інтересів, групах інтересів, взаємодії держави і бізнес-структур, а зокрема в роботах: А. Автономова [1], А. Бинецького [2], М. Зяблюка [3], Л. Іллічової [4], А. Малька [5], В. Лепьохіна [6], А. Любимова [7], І. Сікори [8], В. Нестеровича [9] та інших вчених.

Метою роботи є визначення сутності лобізму як політико-правового інституту сучасного суспільства та обґрунтування необхідності формування цивілізованих форм лобізму шляхом його правового регулювання. Для досягнення поставленої мети необхідно розв'язати наступні завдання: визначити позитивний потенціал лобізму і показати необхідність надання йому правових меж.

Складна економічна ситуація, що склалася в країні, призвела до політичної нестабільності та розквіту корупції, що негативно відбилася на практиці лобізму. Лобізм як явище має "світловий" і "тіньовий зміст", що асоціюється з блатом, корупцією, протекціонізмом, підкупом та іншими негативними явищами.

Незважаючи на те, що лобізм викликає спірні, неоднозначні оцінки як у науковій літературі, так і в суспільній свідомості, важко заперечувати той факт, що лобізм є невід'ємним елементом політичного

механізму, без якого не можна уявити собі процес прийняття рішень на вищому державному рівні.

Лобізм являє собою систему цілеспрямованого впливу визначених соціальних сил на владні структури з метою задоволення своїх інтересів. При цьому в системі лобізму тісно переплітаються найрізноманітніші інтереси: політичні, економічні, правові, соціальні і багато інших.

Переважаю лобістами переслідуються соціально-економічні завдання, пов'язані з розв'язанням питань власності та прав розпорядження нею; наданням прав на ведення конкретної діяльності; державним замовленням; квотами, ліцензіями; тарифами на енергоресурси; економічними та податковими пільгами; фінансуванням соціальних програм [10, 47].

Перелічені завдання є основними для лобістських структур практично в усіх країнах. Наша країна не є винятком. Якщо ми звернемося до вітчизняної практики, то аналіз указів Президента та постанов Уряду, що приймаються, їхніх розпоряджень може послугувати прямим підтвердженням може послугувати прямим підтвердженням цього. У цьому немає нічого парадоксального, оскільки кінцева мета всієї кулуарної боротьби – гроші і влада над каналами руху фінансових ресурсів.

Отже, лобізм в Україні існує і він безсумнівно буде розвиватися і далі. Тому завдання полягає в тому, щоб якомога швидше і дієвіше додати йому цивілізовані форми. Це завдання особливо актуальне у зв'язку з тим, що для нецивілізованого лобізму в нашій країні є певна база. Політична система, так само як і економічна, знаходиться в стані реформування. У цей період різко зростає потреба представників різних форм господарської діяльності у відстоюванні своїх інтересів у владних структурах і цілеспрямованому впливі на політичну владу з метою задоволення численних інтересів. У зв'язку з цим багато нинішніх груп тиску не можуть задовольнятися разовими пільгами (кредитами, дотаціями), а ставлять перед собою мету не тільки домогтися певних поступок від представників влади з проблем, які їх цікавлять, але і прагнуть законодавчо їх закріпити. Тим самим вони забезпечують собі гарантії в одержанні тих або інших привілеїв на більш тривалий термін.

Сьогодні, у контексті глобальних трансформацій та недорозвиненості господарських відносин, український лобізм набуває переважно стихійного, неупорядкованого характеру. Частіше він зводиться до безпрецедентного тиску на Верховну та місцеві ради, Кабінет Міністрів, місцеві адміністрації з боку „уповноважених” підприємцями керівників різного рангу. У процесі такого лобіювання використовується цілий арсенал недозволених методів: підкуп чиновників, погрози, шантаж, інформаційна ізоляція тощо. Це, у свою чергу, породжує розвиток і нових, і старих соціальних хвороб, які паралізують подальший розвиток економіки: хабарництво, корупцію, кругову поруку, чиновницьке вседозвілля [11, 69]. Іншими словами, „у суспільстві, де широко розповсюджені тіньові зв'язки і, відповідно, настанови на них, предметом купівлі-продажу стають і рішення, що приймаються органами влади” [12, 126].

За даних умов викоренити корупцію дуже важко. По-перше, відбувається активізація представників різноманітних форм господарчої діяльності, які прагнуть відстоювати свої інтереси в структурах влади, і отримати від них очікувані „блага”. Інтереси, що відстоюються, більшою мірою стосуються перерозподілу різноманітних ресурсів. Часто боротьба за певні блага, привілеї, пільги ведеться жорсткими методами та виходить за межі моральних і законних норм.

Незважаючи на це, що „не можна ставити знак рівності між корупцією та лобізмом” [4, 231]. Корупція та хабарництво – це не лобізм, а дії, що підпадають під певні норми кримінального права. Лобізм – явище багатопланове, як і всі явища нашого життя, а лобістська діяльність не більш недозволена, ніж інші види суспільної діяльності. Так, „торгівлю ніхто не буде осуджувати лише через те, що хтось протизаконно торгує, наприклад, наркотиками” [1, 18].

Позитивний та змістовний характер лобізму відображений у його функціях:

- 1) лобістські групи виконують функцію посередництва між громадянами та державою;
- 2) попередня функція тісно переплітається з інформаційною функцією, оскільки посередництво полягає передусім в обміні інформацією. Лобісти забезпечують органи державної влади потоком інформації щодо того чи іншого питання, „інформують законодавців про те, що відбувається на найнижчому суспільному рівні (та на інших рівнях)” [13, 62], і тим самим сприяють виробленню більш правильного рішення;

- 3) лобізм виконує функцію організації плюралізму суспільних інтересів, тому що він здатний створити можливості для забезпечення інтересів меншин. Інакше кажучи, лобізм немовби доповнює конституційну систему демократичного представництва, дозволяючи брати участь у прийнятті та реалізації політичних рішень тим групам, які не мають іншої такої можливості. Хоча в значних суб'єктів бізнесу можливість відстояти свої інтереси є набагато більшою, ніж у зацікавлених осіб, які не мають величезних фінансових ресурсів, тим не менш, лобізм може представляти інтереси і однієї людини. Таким чином, через систему і практику лобізму отримують своє вираження і представництво в загальнонаціональному масштабі інтереси, які в іншому випадку залишилися б невираженими. У цьому розумінні “лобізм відповідає духу демократичної політики” [14, 64];
- 4) лобізм виконує функцію посилення самоорганізації громадянського суспільства. “Лобізм є необхідним інститутом громадянського суспільства, оскільки сприяє політичній соціалізації суспільства громадян” [15, 288]. На думку А. Малько, “лобізм – свого роду суперник бюрократії”, тому що суспільна підтримка або опозиція будь-якому законопроекту ефективно мобілізується саме в межах лобізму [13, 61]. Враховуючи також, що держава в умовах становлення ринкових відносин все більше залишає чимало зі своїх позицій у сфері захисту інтересів різноманітних соціальних груп і верств, цей вакуум повинен бути заповнений відповідними структурами громадянського суспільства. Недержавні структури – “асоціації, суспільні організації та ін. за допомогою лобізму намагаються вирішити свої проблеми, втілюючи принцип свободи” [17, 21];
- 5) лобізм також виконує функцію досягнення компромісу, тобто взаємного урівноваження та примирення різних інтересів. Органи державної влади, незважаючи навіть на діаметральну протилежність інтересів, що впливають на них, все ж приймають рішення, законопроекти, які, незважаючи на запеклу боротьбу в парламенті, стають законами. Позиція правлячих не може реагувати на кваліфікований та ефективний вплив з боку зацікавлених осіб, але втілюється ця позиція в юридичну дійсність так, щоб викликати якомога менше суперечностей, розбіжностей та резонансу. Таким чином, дана функція лобізму виступає як індикатор найбільш гострих, суперечних соціально-економічних і політичних процесів у суспільстві та сприяє збереженню рівноваги різноманітних сил, знаходженню точок зіткнення під час прийняття управлінських рішень.

Багато фахівців виділяють і ряд інших функцій. Наприклад, Є.Б. Тихомирова, враховуючи всі особливості лобізму, виділяє також прагматичну, експресивну, контрольну та регулюючу функції [17, 119]. На її думку:

- прагматична функція означає передачу певних комунікативних настанов об'єктам лобізму, щоб спонукати їх до відповідної реакції та прийняття рішень;
- експресивна функція пов'язана з тим, що лобісти виражають не тільки смислову, але й оцінну інформацію про певні реалії, зокрема про позиції та оцінки стосовно заходів, які використовувались для задоволення потреб та інтересів різних соціальних груп;
- контрольна функція – спостереження за процесом розробки законодавчих актів, підготовкою та прийняттям інших управлінських рішень – дозволяє своєчасно вжити заходів щодо усунення суперечностей та прогнозувати можливий розвиток подій, щоб захистити інтереси окремих соціальних суб'єктів;
- регулююча функція близька, але не тотожна контрольній. Лобісти не просто спостерігають за процесом прийняття рішень, вони допомагають приймати рішення, які забезпечують упорядкування суспільних процесів.

Аналіз функцій лобістської діяльності дає змогу говорити про позитивний потенціал даної діяльності, оскільки вміло скоординований лобістський процес дозволить створити протидію конфліктам, що назрівають, під час прийняття управлінських рішень.

Окрім того, проведений аналіз функцій лобізму дозволяє провести чітку межу між лобізмом і рядом інших негативних явищ (кримінальних методів впливу), таких як: корупція, хабарництво, шантаж, протекціонізм і т. ін.

Отже, лобізм неминуче стає складовою частиною політико-управлінського процесу, що дозволяє

забезпечити взаємодію даного суспільства з органами державної влади. Однак повноправним інститутом представництва економічних, політичних та інших інтересів у суспільстві, лобізм можна вважати тільки після його легалізації, тобто після нормативного регламентування.

Ряд фахівців є одноставними в думці, що суттєво обмежити ріст корупції можливо за умови впровадження ефективного антикорупційного законодавства, серед якого спеціалісти виокремлюють і законодавство про лобізм [18, 88-91], [19, 48]. Окремі автори навіть акцентують увагу на тому, що закон про лобізм – “один із головних засобів боротьби з корупцією” [20, 146]. Затягувати процес прийняття закону про лобізм не можна, оскільки позбавляючи суспільство дійових інструментів боротьби, “корумпований чиновницький апарат створює умови для розповсюдження корупції та посилення власного впливу на всі сторони життя суспільства і кожного громадянина” [21, 69].

Проте, на думку В. Коростея, „для забезпечення гласності прийняття нормативних актів, їх чистоти і ефективності, досягнення реалізації завдань, цілей і програм необхідна прогресивна національна система лобіювання” [22, 104].

Для цього необхідний спеціальний закон. Саме в ньому можна буде встановити різноманітні юридичні засоби, що упорядковують лобістські процеси.

Перші спроби щодо створення правових основ функціонування лобізму в Україні вже проводились. 13 травня 1999 року у Верховній Раді України був зареєстрований проект Закону України “Про лобіювання в Україні” (№ 3188). Законопроект був запропонований народним депутатом І.Шаровим. Мотивацією даної ініціативи, на думку багатьох аналітиків, послужило розчарування бізнесменів, що взаємодіють із владою, партійними структурами, що недостатньо впливають на формування законодавства.

Діапазон оцінок законопроекту був неоднозначний: від однозначної підтримки самої ідеї законодавчого оформлення лобістської діяльності до категоричного відмовлення визнати таку діяльність соціально необхідною і неминучою. З того часу робота в напрямку законодавчого врегулювання лобістської діяльності було відкладене на невизначений час.

Отже, як показує світова практика, це – дійсно тривалий процес. Відшліфування окремих деталей і механізмів потребує десятиліть. Так, для забезпечення порядку діяльності лобістів та можливості контролю за прямують грошових засобів особливу увагу слід приділити проробці комплексу питань у сфері оподаткування, оскільки легітимність лобістської діяльності в більшості визначається тим, наскільки законними та легальними є джерела її фінансування. Необхідно законодавчо визначити правове становище лобістів (фізичних та юридичних осіб) як платників податків, об'єкти оподаткування лобізму, види податків і зборів, а також порядок здійснення податкового контролю та встановлення відповідальності за порушення податкового законодавства тощо. При цьому принципи оподаткування лобізму повинні відповідати загальним принципам оподаткування економічного простору України (обов'язковість оплати податків та зборів, розмірність податкових виплат фінансовим можливостям платників податків і зборів та ін.) Розробка відповідних механізмів у сфері правового регулювання лобістської діяльності потребує певного часу та застосування кваліфікованих економістів, фінансистів, спеціалістів у галузі оподаткування і права.

Таким чином, робота з законодавчого оформлення лобізму повинна вестися більш активно. Україна вже сьогодні відчуває гостру необхідність в офіційному і законодавчому оформленні лобізму. З огляду на всі об'єктивні складності, можна стверджувати, що чим раніше закон буде прийнятий, тим дієвіше він стане в майбутньому, оскільки процес апробації закону в житті дозволить реально виявити його слабкі сторони й усунути їх у подальшому. Для легалізації інституту лобізму в Україні і для мінімізації його можливих негативних проявів необхідний цілісний правовий механізм, що включає його нормативне закріплення в законодавстві України, що буде сприяти оптимальному використанню позитивних проявів зазначеного інституту. Закон дозволить створити законні передумови для захисту лобістської діяльності від протиправних, корупційних дій; надати громадськості можливість знати, що і як лобіюється в органах державної влади, і контролювати цей процес; забезпечити рівний доступ зацікавлених осіб до всього обсягу відкритих законом зведень, що в цілому сприяло б оптимізації соціально-економічного розвитку України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Автономов А.С. Азбука лоббирования / А.С. Автономов. – М.: Права человека, 2004. – 112 с.
2. Бинецкий А.Э. Лоббизм в современном мире / А.Э. Бинецкий. – М.: ТЕИС, 2004. – 247 с.
3. Зяблюк Н.Г. Лоббизм и судебная система США / Н.Г. Зяблюк. – М.: Ин-т США и Канады РАН, 2002. – 59 с.
4. Ильичева Л.Е. Лоббизм и интересы предпринимательства / Л.Е. Ильичева. – М.: Мысль, 2000. – 253 с.
5. Малько А. Лоббизм / А. Малько // Обществ. науки и современность. – 1995. – № 4. – С. 58-65.
6. Лепехин В.А. Лоббизм / В.А. Лепехин. – М.: Рос. юрид. изд. дом [и др., 1995]. – 115 с.
7. Любимов А.П. Политическое право и практика лоббизма: (Антикоррупционный проект) / А.П. Любимов. – М.: Изд-во Гос. Думы, 2001. – 240 с.
8. Сікора І.В. Національні інтереси України та лобістські технології бізнесу / І.В. Сікора. – К.: [б. в.], 2000. – 126 с.
9. Нестерович В. Лобіювання у правотворчому процесі Європейського Союзу / В. Нестерович // Укр. право. – 2007. – № 1. – С. 242-256.
10. Бятец М.В. Лоббизм в правотворческой деятельности / М.В. Бятец // Изв. вузов. Правоведение. – 1998. – № 1. – С. 46-52.
11. Роговец В. Лобіювання в регіонах: різні підходи і різні інтереси / В. Роговец // Людина і влада. – 2000. – № 7/8. – С. 69-71.
12. Клямкин И.М. Теневой образ жизни: Социологический автопортрет постсоветского общества // Полис. – 2000. – № 5. – С. 123-132.
13. Малько А. Лоббизм / А. Малько // Обществ. науки и современность. – 1995. – № 4. – С. 58-65.
14. Лоббизм в России // Россия и соврем. мир. – 1996. – № 3. – С. 64-97.
15. Berry J. Lobbying for the People / J. Berry. – Princeton: [s. n.], 1998. – 332 p.
16. Павлов В.Г. Лоббизм в России: проблемы и перспективы / В.Г. Павлов // Рос. юрид. журн. – 1998. – № 3. – С. 20-23.
17. Тихомирова Е.Б. Лоббизм как специфическая форма коммуникаций с общественностью / Е.Б. Тихомирова // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 18, Социол. и политология. – 2002. – № 3. – С. 113-127.
18. Куракин А.В. Реформе гражданской государственной службы необходима антикоррупционная направленность / А.В. Куракин // Право и политика. – 2004. – № 3. – С. 88-91.
19. Малько А.В. Основы антикоррупционной политики современной России / А.В. Малько // Право и политика. – 2003. – № 4. – С. 44-48.
20. Жмир В.Ф. Лобі в Україні: соціальна держава і соціальна політика / В.Ф. Жмир // Філософії: наук.-теорет. часоп. – К. [та ін.], 2002. – Вип. 7. – С. 138-150.
21. Вершков И.И. Борьба с коррупцией в условиях состязательного процесса / И.И. Вершков, С.Б. Погодин // Право и политика. – 2004. – № 5. – С. 68-72.
22. Коростей В. Проблеми національного лобіювання законодавства / В. Коростей // Право України. – 2006. – № 6. – С. 102-106.