

УДК 328.184:34(477)

**О. О. Одінцова,**

*канд. юрид. наук,  
доцент,*

*Донецький національний університет  
економіки і торгівлі  
ім. Михайла Туган-Барановського*

### **СТВОРЕННЯ МЕХАНІЗМУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЛОБІЗМУ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ**

Сьогодні до складу повноправних інституційних суспільних утворень, що породжуються системою конкурентних ринкових відносин, можна віднести лобізм. У наш час лобістська діяльність виступає як об'єктивно необхідний і базовий метод збалансування відносин між усіма групами суспільства і владними структурами. Більше того, лобізм за природою завдань, які він розв'язує, та за сферою інтересів, що охоплює, вже є невід'ємною частиною політичної та економічної систем.

Складна економічна ситуація, що склалася у країні, призвела до політичної нестабільності та розквіту корупції, що негативно відбилося на практиці лобізму.

Проблема правового регулювання лобістської діяльності представлена вченими: А. Автономовим [1], Т. Аравіною [2], Л. Іллічевою [3], В. Лепьохіним [4], [5], А. Любимовим [6], [7], А. Мальком [8], І. Богдановською [9], В. Коростеем [10] та іншими вченими.

*Мета статті: обґрунтувати необхідність правового регулювання лобістської діяльності в нових демократичних умовах суспільно-політичного і державного життя України та визначити основні варіанти оптимізації здійснення правової політики у сфері лобізму.*

Як і в будь-якого явища, у лобізму є крайні форми, ті суб'єктивні основи, що є причиною негативного впливу лобізму на політичну систему суспільства, на функціонування політичних партій, на розміщення сил у парламенті, на роботу різних міністерств і

© О. О. Одінцова, 2010

відомств, на справедливе «представництво» різноманітних інтересів груп на вищому державному рівні.

Лобізм як політико-правове явище може мати двоякий характер.

З одного боку, існування багатьох конкуруючих лобістських структур дає можливість державним інститутам одержувати вичерпну інформацію, кваліфіковані експертні оцінки й рекомендації для вирішення тих чи інших проблем.

З іншого боку, якщо в економічному і політичному процесі панують тільки окремі лобістські структури, які відстоюють вузькогрупові потреби і монополізували свій вплив на органи державної влади, то наслідком цього є нерациональний розподіл суспільних ресурсів, гальмування економічного розвитку країни [11, с. 80].

Таким чином, крім аналізу його сутності і проявів важливо зрозуміти, як грамотно використовувати позитивні його риси і як мінімізувати вплив на суспільний розвиток його негативних характеристик. Цивілізоване суспільство завжди прагне звести «підводну» частину до мінімуму, поставити діяльність лобістських груп і фірм під контроль держави і громадськості. Для цього необхідно поставити лобізм у рамки закону. Тим більше, що для цього в даний момент існує досить правових підстав.

Конституцією України закріплено положення, що є можливою підставою для визнання і регулювання лобізму в Україні. Зокрема, ст. 36 установлено, що «громадяни України мають право на свободу об'єднання в політичні партії і громадські організації для здійснення та захисту своїх прав і свобод», а також «громадяни України мають право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав і інтересів» [12].

Іншими словами, Конституцією України побічно допускаються лобістські форми захисту інтересів громадян.

Основне своє обґрунтування інститут лобізму знаходить у ст. 40 Конституції України, де сказано «всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звертання або особисто звертатися в органи державної влади, органи місцевого самоврядування і до посадових і службових осіб цих органів» [12].

У преамбулі до Закону України «Про об'єднання громадян» сказано, що «право громадян на свободу об'єднання є невід'ємним правом людини, закріпленим Загальною декларацією прав людини, і гарантується Конституцією та законодавством України. Держава сприяє розвитку політичної та громадської активності, творчої ініціативи громадян і створює рівні умови для діяльності їх об'єднань» [13].

Закон України «Про звернення громадян» регламентує положення щодо відстоювання інтересів громадян в органах державної влади. Відповідно до ст. 1

«Громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами і пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів і скаргою про їх порушення» [14].

Всі зазначені законодавчі норми можуть бути посередніми підставами щодо здійснення лобістської діяльності в Україні.

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» [10, с. 104].

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

Перші кроки щодо вироблення національного законодавства було вже зроблено. У країні ведеться робота з розробки законопроекту про регулювання лобістської діяльності, але ступінь імовірності прийняття є поки невеликою.

Аналогічна ситуація спостерігається й в інших пострадянських державах. Робота над законопроектами продовжується в Росії, Казахстані, Молдові, але тільки Литва благополучно завершила цей процес і прийняла відповідний закон. Литва стала першою із пострадянських і постсоціалістичних країн, в якій прийнято законодавство, що легалізує лобістську діяльність. Сейм Литовської Республіки 27 червня 2000 р. прийняв закон «Про лобістську діяльність», що вступив у дію з 1 січня 2001 р., а вже 8 травня 2001 р. в нього було внесено редакційні виправлення.

Національне визначення щодо законодавчих основ лобіювання має свою історію. У 1992 р. групою законодавців на чолі із В. Сумніним почалася розробка законопроекту про лобізм, яка не отримала свого логічного завершення. 13 травня 1999 р. у Верховній Раді України було зареєстровано проект Закону України «Про лобіювання в Україні» (№ 3188). Законопроект був запропонований народним депутатом І. Шаровим, колишнім президентом корпорації «Інтергаз». Мотивацією цієї ініціативи, на думку багатьох аналітиків, послужило розчарування бізнесменів, що взаємодіють із владою, партійними структурами, що недостатньо впливають на формування законодавства.

Запропонований законопроект було прийнято неоднозначно і діапазон оцінок був дуже великий: від однозначної підтримки самої ідеї законодавчого оформлення лобістської діяльності до кате-

горичного відмовлення визнати таку діяльність соціально необхідною і неминучою.

Відтоді робота над цим законопроектом не просулася, і прийняття закону відкладене на невизначений час.

Проте, чим довше цей закон не приймається, тим ефективніше лобісти будуть шукати і використовувати на практиці антизаконні методи і способи своєї діяльності. Якщо процес прийняття закону затягнати на довго, то потім навіть у умовах наявності офіційного закону, буде важко перебороти і викоринити вже устояні незаконні методи.

Положення законопроекту містять ряд істотних недоліків. Не вдаючись у детальну критику законопроекту, можна сказати, що він вимагає істотної доробки або має потребу у висуванні альтернативного проекту. Про це говорять й інші автори [15, с. 5; 16, с. 13–14].

Сам автор законопроекту народний депутат І. Шаров, висловив таку точку зору щодо цього документа: «Він ще сирий, але починати із чогось потрібно» [17, с. 12].

Не можна не погодитися з такою точкою зору. Тим більше, як свідчить світова практика, на відшліфування окремих деталей і механізмів ідуть десятиліття, а Україна вже сьогодні почуває гостру необхідність у офіційному і законодавчому оформленні лобізму. Легалізація лобізму в Україні «має змінити відношення до нього, доповнить наше політичне життя ще одним каналом взаємодії владних структур і громадськості» [18, с. 126].

Необхідність регулювання лобізму ґрунтується в питанні про можливість і межі цього. Треба бачити те, на що необхідно впливати, як це зробити, як проконтролювати ситуацію й ефективність регулювання, адже лобістська діяльність далеко не завжди лежить на поверхні і простежити за напрямом зусиль лобістів іноді дуже важко.

Серед законодавців, професійних юристів і політологів виділяються два основних підходи у регулюванні лобізму [19, с. 10].

Перший пов'язаний із прагненням надання більшої відвертості та можливості контролю органів державної влади з боку суспільства з метою обмеження неправового лобіювання. Головна мета — поставити лобізм під контроль суспільних і державних інститутів. Такий підхід передбачає введення суворих заборонених засобів, необхідних для обмеження нелегального лобіювання.

Сутність другого підходу полягає не в обмеженні, а у правовому стимулюванні лобізму, оскільки різні заборони є малоефективними та легкоподоланими.

Для ефективного регулювання лобізму необхідно поєднання двох підходів.

При регулюванні лобізму важливо не перестаратися, тому що лобізм торкається дуже багатьох інститутів громадянського суспільства і правової держави, вплив повинен мати лише упорядкований характер і не ущемляти права, законних інтересів як окремих громадян, груп осіб, так і юридичних осіб, різних фінансово-промислових груп, асоціацій тощо, якими б фінансовими й економічними ресурсами не володіли останні.

Тільки справедливий нормативний акт, як стверджує В. Попов, є «обов'язковою умовою його справедливої реалізації, у тому числі й застосування, а зокрема, і передумовою довіри населення державі та її інструменту — праву» [20, с. 12]. На думку В. Лепьохіна, «твердий, всеохоплюючий і заборонний закон» про лобістську діяльність не спрацює, він повинен бути «перехідним, м'яким, рамковим» [21, с. 47].

З огляду на всі об'єктивні складності, автор цього дослідження не закликає до негайного прийняття закону, але вважає: чим раніше він буде прийнятий, тим дієвішим він стане внаслідок, оскільки процес апробації закону в житті дозволить реально виявити його слабкі сторони й усунути їх у подальшому.

Мову про заборону лобізму автор вважає безперспективним. Про лобізм варто говорити тільки як про складову правової дійсності України. Будь-яке існуюче суспільне явище повинне знаходитися у правовому полі. Право, звичайно, не єдиний соціальний регулятор у суспільстві. Однак, як справедливо зазначив В. Д. Сорокін, «право, безсумнівно, є одним найбільш дієвим» серед інших регуляторів [22, с. 37].

По-перше, воно впливає на ту дуже значну частину відносин, у визначеному стані й однаковому розвитку яких суспільство і держава безпосередньо зацікавлені.

По-друге, право у своїй реалізації забезпечується насамперед засобами і можливостями держави й отже має більшу ефективність у регулюванні суспільних і правових відносин у порівнянні з іншими соціальними регуляторами, з якими право тісно взаємодіє.

В цілому, право сприяє оптимальному використанню всіх чинників, що впливають на ефективність управління: ступінь демократизму суспільства й управління, принципи соціальної справедливості, функціонально-структурна характеристика управлінських ланок, вимог до кадрів управління, до методів, стилю і культури їхньої роботи, рівня професіоналізму і дисципліни, моральних якостей, етики поведінки тощо [23, с. 5].

Система правового регулювання має специфічні структури і процесуальні властивості. Вона спрямована на регулювання всього соціального поля без виділення яких-небудь групових пріоритетів. Дійсно, за висловом С. С. Алексєєва, «правове регулювання покликано відобразити динаміку, активно-діючу сто-

рону правової дійсності» [24, с. 60], а механізм правового регулювання, за словами В. Н. Кудрявцева, є «динамічна характеристика правової системи, що показує, яким чином складаються нові правові норми, як на їх основі створюються та реалізуються правові відносини, що породжують у кінцевому результаті конкретні вчинки людей» [24, с. 61].

Взагалі, на думку Н. Н. Семенюти, «завдання правового регулювання суспільних відносин полягають у тому, щоб протистояти свавіллю, самоуправним діям, уседозволеності, хаосу, забезпечити порядок і згоду в суспільстві одного члена соціуму зі свободою іншого — а це можливо тільки шляхом встановлення взаємних обмежень у свободі всіх громадян» [25, с. 13].

Варто спробувати відповісти на запитання, які ж цілі повинна переслідувати держава при здійсненні правового регулювання лобізму, щоб рівень довіри населення до влади не зменшився: закріпити цивілізовані рамки, шляхи, методи і способи взаємодії зацікавлених груп і самих різних суб'єктів правовідносин з органами державної влади всіх рівнів; установити межі і визначити ступінь впливу лобістських сил на рішення, що приймаються; створити рівні умови різним зацікавленим групам при відстоюванні інтересів і сприяти наданню можливостей усе більш широкому колу громадян України впливати на владу; створити ефективні і ретельно продумані стимули, які заохочували б тих, хто користується встановленими способами взаємин із владою; організувати облік і системну, аналітичну обробку інформації, що базується на аналізі звернень громадян, опитуваннях суспільної думки тощо; привести у відповідність до нового механізму регулювання лобістської діяльності всю ту нормативно-правову базу, що торкається найбільш актуальні питання, інститути, категорії, що стосуються усіх форм взаємодії з владою зацікавлених осіб і органів державної влади між собою. До таких нормативних актів можна віднести Закон «Про звернення громадян», Закон «Про державну службу», Закон «Про боротьбу з корупцією», Закон «Про вибори народних депутатів України», Закон «Про статус народного депутата України» тощо [26, с. 13–14].

Безумовно, зміни повинні торкнутися і нормативно-правової бази у сфері оподаткування, оскільки легітимність лобістської діяльності в більшості визначається тим, наскільки законні та легальні джерела її фінансування. Норми податкового законодавства повинні охопити коло найважливіших питань у сфері лобіювання, а зокрема: порядок утримання і встановлення податків із лобістської діяльності; види податків та напрями їх використання, порядок здійснення податкового контролю.

Такими, як здається, повинні бути основні цілі правового регулювання лобістської діяльності, але якщо говорити в цілому «метою регулювання є не

обмеження масштабів лобіювання, а поліпшення його якості. Погане лобіювання контрпродуктивно, неефективно і нав'язливо» [27, с. 77].

Правове ж регулювання у випадку успішного досягнення поставлених цілей буде самим безпосереднім образом сприяти найбільш оптимальному сполученню і взаємодії інтересів соціальних груп, підприємців та інших суб'єктів правовідносин і держави в особі органів влади на різних рівнях.

Говорячи про цілі правового регулювання лобістської діяльності, необхідно торкнутися питання засобів їхнього досягнення. Мова насамперед йде про нормативно-правові важелі. Враховуючи, що законодавча система України містить у собі до мільйона нормативних актів, доцільно ще раз згадати про те, наскільки важливо охопити всі рівні влади при створенні правового поля регулювання лобістської діяльності в цілому.

Оскільки право саме по собі явище багатогранне, то і засоби правового регулювання не можуть втілюватися в одному, нехай навіть концептуальному, нормативно-правовому акті. Існує ряд питань, які необхідно вирішити за допомогою правового регулювання, його налагоджених механізмів і правових засобів як невід'ємних елементів єдиного цілого. І в силу того, що лобізм — явище, що торкається практично всіх сторін громадського життя, правові засоби його регулювання є також неоднорідними й багатогранними.

Таким чином, правові засоби, що покликані упорядкувати дії лобістських сил, також повинні відповідати інтересам не тільки держави, але й самих лобістів. Це закладено в самій природі правових засобів, тому що інакше правові засоби не будуть сприяти досягненню соціально-корисних цілей.

У цьому конкретному випадку засоби досягнення цілей регулювання лобізму повинні усувати перешкоди, що стоять на шляху: зацікавлених груп у їхньому законному прагненні незабороненими способами реалізувати конкретний інтерес; органів влади, компетентних осіб конструктивно взаємодіяти з особами, що володіють корисною інформацією, здатними привернути увагу до дійсно важливих проблем; самої держави користуватися результатами ефективної взаємодії різних суб'єктів правовідносин.

Засоби досягнення зазначених цілей, будучи невід'ємним елементом механізму правового регулювання, спираються на різноманітні юридичні і правові інструменти. До них у першу чергу відносяться стимули й обмеження. Різними обмежувальними і стимулюючими механізмами, що знаходяться у форматі правового регулювання, законодавець може направити розвиток тієї чи іншої ситуації в найбільш прийнятне русло, тому що «саме стимули й обмеження в кінцевому рахунку є значущими

для поведінки, пов'язаними із цінністю, на яку орієнтується інтерес суб'єкта» [28, с. 134].

Правові стимули й обмеження є парними правовими категоріями. У поєднанні один з одним вони виступають як ефективні і дійові частини керування. Якщо функцією стимулювання є розвиток, сприяння мобільності, то обмеження покликане зберігати певний енергетичний потенціал системи.

Функції, здійснювані стимулами й обмеженнями, в головному збігаються, що «припускає їхнє узагальнення в екстраполяцію на конкретні механізми керування, у тому числі й на правове регулювання» [29, с. 70], тільки у поєднанні ці юридичні категорії можуть виступити оптимальним засобом (тобто без перекосів і надмірних послаблень) при реалізації правової політики держави.

*Усе викладене вказує, що цивілізоване суспільство зобов'язано поставити діяльність лобістських груп і фірм під контроль держави й громадськості. Закон про лобізм дозволить легалізувати лобістську діяльність як законний, демократичний засіб взаємодії суспільства і влади; створити законні передумови для захисту цієї діяльності від протиправних, корупційних дій; відгородити органи державної влади від грубого і незаконного тиску, сприяти підвищенню професіоналізму і відповідальності при виробленні і здійсненні державних рішень тощо. В цілому, правовому регулюванню принципово протипоказана будь-яка тіньова форма упорядкування процесу державної влади. Публічність, відкритість, демонстративність застосовуваних засобів регулювання, причому закріплених процедурно і технологічно, — справжній фундамент правового поля влади.*

### Література

1. Автономов А. С. Азбука лоббирования / А. С. Автономов. — М. : Права человека, 2004. — 112 с.
2. Аравина Т. И. Лоббизм: национальные образцы и степень социальной приемлемости / Т. И. Аравина, Ю. Ю. Кузнецов // Социс. — 2000. — № 9. — С. 59–63.
3. Ильичева Л. Е. Лоббизм и интересы предпринимательства / Л. Е. Ильичева. — М. : Мысль, 2000. — 253 с.
4. Лепехин В. А. Лоббизм в России и проблемы его правового регулирования / В. А. Лепехин // Полис. — 1998. — № 4. — С. 119–121.
5. Лепехин В. А. Лоббизм / В. А. Лепехин. — М. : Рос. юрид. изд. дом, 1995. — 115 с.
6. Любимов А. П. Политическое право и практика лоббизма : (Антикоррупционный проект) / А. П. Любимов. — М. : Изд-во Гос. Думы, 2001. — 240 с.
7. Любимов А. П. Проблемы правового формирования лоббизма / А. П. Любимов // Государство и право. — 1999. — № 7. — С. 63–69.
8. Малько А. Лоббизм / А. Малько // Обществ. науки и современность. — 1995. — № 4. — С. 58–65.
9. Богдановская И. Ю. Правовое регулирование лоббизма в США / И. Ю. Богдановская // Право и политика. — 2002. — № 3. — С. 44–49.
10. Коростей В. Проблемы национального лоббирования законодательства / В. Коростей // Право України. — 2006. — № 6. — С. 102–106.
11. Круш П. Лоббирование экономических интересов в государстве / П. Круш // Экономика Украины. — 2005. — № 4. — С. 75–80.
12. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
13. Про об'єднання громадян : Закон України від 16 черв. 1992 р. № 2460-ХІІ (зі змінами та допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 34. — Ст. 504.
14. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 3931/96-ВР (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 47. — Ст. 256.
15. Михеева Е. Лоббирование: мифы и реальность / Е. Михеева // Юрид. практика. — 2002. — № 26. — С. 5.
16. Мацкевич Р. Н. Українські реалії легалізації лобіювання / Р. Н. Мацкевич // Південноукр. правн. часоп. — 2006. — № 3. — С. 13–14.
17. Лоббизм — это деньги? : материалы круглого стола // Бизнес. — 1999. — № 22. — С. 12–14.
18. Тихомирова Е. Б. PR — природа сучасного лобізму / Е. Б. Тихомирова // Грані. — 2003. — № 6. — С. 122–127.
19. Никулин Л. Лоббирование в системе управления корпоративных структур / Л. Никулин, Р. Мамедов // Консультант директора. — 2007. — № 6. — С. 7–10.
20. Попов В. В. К вопросу о правовой регламентации роли и места общественных объединений в преодолении правового нигилизма / В. В. Попов // История государства и права. — 2004. — № 6. — С. 9–12.
21. Павлов В. Г. Инициативный законопроект о лоббизме / В. Г. Павлов // Государство и право. — 1998. — № 12. — С. 47–57.
22. Сорокин В. Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс / В. Сорокин // Изв. вузов. Правоведение. — 2000. — № 4. — С. 34–45.
23. Диденко Н. Г. Право и свобода / Н. Г. Диденко, В. Н. Селиванов // Изв. вузов. Правоведение. — 2001. — № 3. — С. 27–31.
24. Варданянц Г. К. К вопросу о социальной форме правового регулирования / Г. К. Варданянц // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 18, Социол. и политология. — 2007. — № 1. — С. 51–66.
25. Семенюта Н. Н. Право — социально необходимый ограничитель свободы / Н. Н. Семенюта // Право и политика. — 2003. — № 2. — С. 4–14.
26. Одинцова Е. А. Цели правового регулирования лоббизма на современном этапе развития общества / Е. А. Одинцова // Матеріали ІІ міжнародної науково-практичної конференції «Сучасні наукові дослідження — 2006». — Донецьк, 2006. — Т. 3. — С. 12–15.

27. Бинецкий А. Э. Лоббизм в современном мире / А. Э. Бинецкий. — М. : ТЕИС, 2004. — 247 с.
28. Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве / А. В. Малько // Изв. вузов. Правоведение. — 1998. — № 4. — С. 134—147.

29. Малько А. Правовые стимулы и ограничения: двоячность информации как метод анализа / А. Малько // Обществ. науки и современность. — 1994. — № 5. — С. 67—76.

*Подано до редакції 22.10.2010 р.*