

РЯБОВОЛ Л. Т.,

доктор педагогічних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових
дисциплін та адміністративного права
(Центральноукраїнський державний
педагогічний університет
імені Володимира Винниченка)

УДК 342.53 (342.537.2)+328.184

ІНСТИТУТ ЛОБІЮВАННЯ ЯК ПРЕДМЕТ НАУКОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

У статті проведено дослідження лобіювання як комплексної наукової проблеми. Узагальнено підходи фахівців з політології та юриспруденції до тлумачення сутності даного інституціонального утворення, описано його політичну та правову складові частини. Розкрито й узагальнено ознаки лобіювання як правового інституту, сформульовано відповідне визначення.

Ключові слова: лобіювання, інститут лобіювання, політико-правовий інститут лобіювання, правовий інститут лобіювання.

В статье проведено исследование лоббирования как комплексной научной проблемы. Обобщены подходы специалистов в сфере политологии и юриспруденции к толкованию сущности данного институционального образования, описано его политическую и правовую составляющие. Раскрыты и обобщены признаки лоббирования как правового института, сформулировано определение данного понятия.

Ключевые слова: лоббирование, институт лоббирования, политико-правовой институт лоббирования, правовой институт лоббирования.

The article analyzes lobbying as a complex scientific problem. The approaches of specialists in political science and jurisprudence to the interpretation of the essence of this institutional formation are summarized; its political and legal components are described. The signs of lobbying as a legal institution are outlined and generalized, the corresponding definition is formulated.

Key words: lobbying, institute of lobbying, political and legal institution of lobbying, legal institution of lobbying.

Вступ. Лобіювання – один із основних механізмів реалізації інтересів різних соціальних груп. У сучасних соціально-політичних умовах воно відіграє все більшу роль у процесі прийняття рішень на різних рівнях влади в усьому світі, так само і в Україні. Однак вітчизняний лобізм поки що має негативне навантаження, залишається формою представництва інтересів корумпованих груп, а сам процес прийняття владою політичних та економічних рішень є непублічним та хаотичним. Наразі законодавче забезпечення лобістської діяльності є одним із складників євроінтеграційної програми України, згідно з якою визначення правових засад лобіювання відбувається в контексті реалізації державної антикорупційної політики.

У 2014 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.». Окрім заходів із запобігання корупції в представницьких органах влади, у ньому вказано і на ухвалення законодавства про правові засади лобіювання. Акцентовано на необхідності: унормування



лобіювання як легального демократичного шляху взаємодії громадянського суспільства і правової держави, визначення легальних форм і способів лобіювання; створення законодавчих перешкод для корупції у правотворчому процесі та передбачення захисту його суб'єктів від незаконного впливу на їх діяльність; інформування громадськості про те, хто і чий інтереси лобіює в органах державної влади; створення ефективних механізмів контролю за лобіюванням; запровадження юридичної відповідальності для учасників лобістських правовідносин і визначення відповідних санкцій за незаконне лобіювання [15].

У Державній програмі щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 рр. серед завдань щодо запобігання корупції передбачено і «Створення прозорих засад лобіювання». На його виконання заплановано прийняття законодавства про лобіювання, у т. ч.: проведення аналізу практики застосування в іноземних державах законодавства про лобіювання; проведення дослідження щодо корупційної складової частини лобіювання в Україні; розроблення проекту закону про врегулювання лобіювання, створення механізмів контролю та відповідальності, проведення його громадського обговорення та забезпечення проведення міжнародної експертизи; сприяння Верховній Раді України в ухваленні закону про лобіювання (термін виконання – грудень 2017 р.) [16].

Необхідність легітимації лобіювання в Україні детермінується як положеннями названих вище нормативно-правових актів, так і суспільним запитом. Цим і зумовлюється актуальність та доцільність даного дослідження.

Проблема лобіювання як феномену політико-правового життя будь-якої цивілізованої, демократичної держави, наддержавних і наднаціональних утворень викликає значний науковий інтерес. Суттєвий внесок в її висвітлення зробили зарубіжні вчені: Д. Беркхайд, Ч. Вайз, В. Волп, Р. Девідсон, Д. Зорак, Д. Коен, В. Левін, Р. Лехман, К. Шрифтіссер та ін. Вона є предметом наукових розробок вітчизняних фахівців із політології та юриспруденції. Як інструмент представництва політичних інтересів різних груп впливу лобіювання вивчали Н. Бедрак, В. Биковець, Д. Виговський, О. Войнич, І. Ворчакова, М.М. Газізов, С. Годний, А. Денисюк, В. Корнієнко, Л. Малишенко, Р.М. Мацкевич, І. Рейтерович, А. Трофименко, О. Шевченко. З правових позицій цю тематику розробляли Д. Базілевич, Т.Ю. Богиня, С. Вітвіцький, О.В. Дягілев, С. Кисельов, В.Ф. Нестерович, О.О. Одінцева, Р. Радейко, В. Федоренко, Р. Южека, І. Яковюк. Однак лобіювання не було досліджено як комплексна наукова проблема, інституціональне утворення. Цим і зумовлюється тема і мета нашої статті.

Постановка завдання – дослідити лобіювання як міждисциплінарну науковому проблему; визначити політичний та правовий аспекти/складники даного інституціонального утворення; описати лобіювання як правовий інститут.

Результати дослідження. Як вже зазначалося, розробці проблематики лобіювання присвячено праці фахівців із політології та юриспруденції. Для позначення відповідного явища вони використовують терміни «лобізм» та «лобіювання», причому одна частина науковців – як синоніми, інша – як різні за містом поняття. Виходячи з наведених у вступі положень нормативно-правових актів, у яких законодавець оперує терміном «лобіювання», для уніфікації терміносистеми даної тематики вважаємо доцільним вживання терміно-поняття «лобіювання», принаймні у правових дослідженнях.

Як засвідчив аналіз доступних нам робіт, у більшості з них лобіювання розглядають як: «інститут», «інституціональне утворення», «демократичний інститут», «соціальний інститут», «політичний інститут», «інститут політичної системи», «правовий інститут», «політико-правовий інститут», «цивілізований інститут». Р.М. Мацкевич характеризує цей феномен як «соціальний, політичний (політико-правовий) та інформаційно-ідеологічний інститут» [12, с. 8].

У політології лобіювання описують як невід'ємну складову частину політичної комунікації, що передбачає механізм прямого і зворотного зв'язку суспільства і держави (Р.М. Мацкевич) [12, с. 10]; політичне явище, феномен та компонент структури представництва політичних інтересів (В. Биковець) [1, с. 44–45]. Як особливий політичний інститут (інститут політичної системи), лобіювання забезпечує інтереси організацій і різних груп громадськості шляхом цілеспрямованого впливу на законодавчі та виконавчі



органи державної влади; це – широко використовувана, легальна форма впливу різних кіл і груп суспільства на апарат державної влади, особливо парламент; інструмент функціонування системи плюралістичної демократії [4, с. 3, 15]; законна норма і спосіб захисту корпоративних та громадських інтересів (М.М. Газізов) [5, с. 12]; механізм впливу приватних і громадських організацій, політичних партій тощо на процес ухвалення парламентських рішень (Р.М. Мацкевич) [12, с. 10].

Фахівці з юриспруденції суголосні з політологами в тому, що лобіювання – специфічний елемент політичної системи, явище, невіддільне від сучасної демократії [3, с. 42]. Їхні підходи ґрунтуються на правовому баченні лобіювання, його правовій природі. В юриспруденції сформульовано такі визначення лобіювання як правового інституту:

- сукупність норм, що регулюють взаємодію (участь) громадян, громадських об'єднань, організацій, установ, що спеціалізуються на лобістській діяльності, інших суб'єктів правовідносин із органами державної влади для здійснення впливу на прийняття необхідних лобістам рішень та для активного відстоювання своїх інтересів (О.П. Любимов) [11, с. 17];

- невід'ємний інститут сучасного правового життя держави, що припускає активну діяльність різних суб'єктів правовідносин щодо відстоювання своїх інтересів на різних рівнях влади з використанням незаборонених законом форм і методів; сукупність норм, що регулюють процес впливу суб'єктів лобістських правовідносин на органи державної влади з метою задоволення своїх інтересів (О.О. Одінцова) [14, с. 15];

- сукупність правових норм, що регламентують процес легітимного впливу на визначені законом органи влади, їх посадових та службових осіб із боку зареєстрованих у встановленому порядку осіб із метою захисту власних інтересів чи інтересів третіх осіб (замовників лобістських кампаній) у нормативно-правових актах, що приймаються (В.Ф. Нестерович) [13, с. 18];

- сукупність правових норм, що встановлюють та регулюють процес цілеспрямованого впливу на суспільну політику шляхом взаємодії із законодавчими та виконавчими органами державної влади та місцевого самоврядування з метою представництва інтересів окремих осіб, їх груп, із використанням правових методів і форм впливу (Д.А. Чернохатній) [20, с. 25].

О.В. Дягілев розмежовує «лобізм» та «лобіювання». Лобізм він визначив на засадах інституціонально-правового підходу як сукупність норм, які вимагають правової легалізації, базуються на конституційному праві громадян на участь в управлінні державними справами і регулюють відносини на законодавчому рівні, що виникають у процесі захисту громадянами своїх інтересів або тих, що представляються ними, шляхом незаборонених законом методів впливу на органи державної влади і органи місцевого самоврядування. Це визначення, на наш погляд, дає уявлення саме про лобіювання як правовий інститут, сприяє розумінню його правової сутності [7, с. 8].

Значна частина правових досліджень проблематики лобіювання ґрунтується на комплексному, міждисциплінарному підході. Так, Т.Ю. Богиня розглядає лобіювання як політико-правовий інститут, який став невід'ємною частиною життя суспільства, і визначає його як механізм впливу груп інтересів на суб'єктів владних повноважень незалежно від їх державної та/або партійної належності, а також на суб'єктів міжнародного публічного права [2, с. 552].

П.С. Демченко також акцентує на політико-правовій сутності інституту лобіювання і виокремлює у ньому дві відповідні складові частини: політичну, яка характеризує дане явище як можливість певних осіб чи груп осіб здійснювати вплив на суб'єктів законодавчого процесу з метою реалізації та захисту власних інтересів; правову, що формується сукупністю нормативно-правових актів, які врегульовують відносини лобіювання, забезпечують повноцінне, легальне функціонування цього інституту. Відсутність законодавчого регулювання уможливило і навіть сприяє розвитку корупції у процесі нормотворення, в якому беруть участь і лобісти [6, с. 3–4]. О.О. Одінцова також вказує на політичний, економічний та управлінський характер лобізму й акцентує на його правовій сутності. Як правове явище, воно безпосередньо стосується правової політики і правового життя будь-якої демократичної держави [14, с. 8].

Загалом, вказівка на інституціональний підхід має місце в багатьох працях, присвячених лобіюванню, проте у дослідженнях цієї проблематики він реалізований не повною



мірою. Так, лобіювання розглядають як процес впливу/тиску зацікавлених осіб/груп на державні органи та органи місцевого самоврядування, уповноважені приймати певні управлінські рішення, вивчають генезу даного інституту, описують його окремі інституціональні складові частини. Однак наукове визначення лобіювання як правового інституту, на наш погляд, потребує уточнення та конкретизації.

Звернемося до загальнотеоретичного визначення правового інституту:

- сукупність відокремлених, взаємопов'язаних правових норм, що утворюють частину галузі права та регулюють певну сторону однорідних суспільних відносин; його властивостями є: регулятивність (складається з норм, які мають регулятивний характер); предметність (має предмет правового регулювання – певні суспільні відносини, їх аспект); галузевість (норми, з яких він складається, належать до певної галузі права) (Н. Пархоменко) [17, с. 388];

- виокремлена група норм права, які регулюють певний вид однорідних суспільних відносин; має характеристики: особливий предмет, статус суб'єктів, специфічні поняття, законодавчі конструкції (С.П. Погребняк) [18, с. 184–185].

Описуючи лобіювання як правовий інститут, будемо відштовхуватися від викладених вище визначень інституту права, які відображають підхід до розуміння сутності цієї категорії в юриспруденції. У контексті опису першої ознаки правового інституту (лобіювання – сукупність взаємопов'язаних правових норм) доцільно звернутися й до висновків та результатів загальнотеоретичного дослідження правового механізму лобіювання, проведеного М.І. Бризіцьким. У юридичній літературі лобіювання пов'язують із формалізацією у джерелах права, вказує вчений. Лобіювання є правом особи, і таке право, порядок та засоби його реалізації прямо чи опосередковано формалізовані в джерелах права [3, с. 40, 56].

Розглянемо, які саме норми, норми яких галузей права утворюють даний інститут права. Основи лобістської діяльності закладені в Конституції нашої держави, зокрема в тих її статтях, які закріплюють такі права і свободи особи: об'єднуватися у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод (ч. 1 ст. 36); брати участь в управлінні державними справами (ч. 1 ст. 38); направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів (ч. 1 ст. 40) тощо [9]. Саме останнє конституційне положення безпосередньо закладає нормативно-правове підґрунтя лобіювання. Крім того, конституційний припис щодо можливості вільного вибору професії (ч. 1 ст. 43) [9] дозволяє громадянам обрати й лобіювання як вид професійної діяльності.

Можливість здійснення лобіювання в Україні частково врегульовують окремі положення таких нормативно-правових актів, як: Закони України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», «Про громадські об'єднання», «Про державну службу», «Про доступ до публічної інформації», «Про запобігання корупції», «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.» тощо; Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» тощо; Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» тощо; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства» тощо.

Не можна не погодитися з В. Федоренко, що загальні конституційні засади і фрагментарне регулювання окремих аспектів лобіювання у чинному законодавстві не вирішує проблеми комплексної легітимізації цього інституту в Україні. Ключ для її розв'язання – прийняття спеціального закону про лобіювання [8, с. 80]. Як справедливо зазначає М.І. Бризіцький, правовий механізм лобіювання є логічно незавершеним і непослідовним, система правових засобів неповна й невпорядкована, що, разом із іншими проблемами вітчизняної правової системи, має наслідком неефективний, непрозорий та слабозвинуватий інститут лобіювання [3, с. 157]. Дієвим він буде, акцентує В. Федоренко, за умови утвердження дієвої системи відповідного законодавства як сукупності Закону про лобіювання, Кодексу поведінки лобістів, етичних правил поведінки парламентарів, урядовців і державних службовців, законодавчих актів про конфлікт інтересів [19, с. 212].



Наступною ознакою правового інституту лобіювання є предмет – специфічні, однорідні суспільні відносини, що мають декілька сторін/аспектів. Зокрема, це – відносини з приводу реалізації права громадян на звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування, а також щодо реалізації права на лобіювання як професійну діяльність із представлення інтересів певних осіб/груп/асоціацій під час прийняття уповноваженими органами управлінських рішень у процесі формування державної політики.

Питання окреслення предмета даного правового інституту безпосередньо пов'язане із визначенням його галузевої належності. Наразі погоджуємося із О.В. Дягілевым, котрий, враховуючи специфічну природу предмета правового регулювання, вважає, що найбільш широко правові норми цього інституту представлені в конституційному праві. Багатогранність цього явища зумовлює наявність різноманітних аспектів відповідного правового інституту в адміністративному, трудовому, кримінальному процесуальному та цивільному процесуальному праві [7, с. 20–21]. Викладене дозволяє розглядати лобіювання як комплексний правовий інститут. Спираючись на напрацювання Н.О. Левицької [10, с. 23], його можна описати як такий, що має кумулятивний характер, оскільки він містить норми різних галузей права, об'єднаних для регулювання певних суспільних відносин як предметів правового регулювання цих галузей; його виникнення зумовлене соціальними потребами, необхідністю врегулювання відповідних відносин.

Крім особливого предмета й відповідної галузевої належності, правовий інститут лобіювання охоплює суб'єктів із законодавчо визначеним статусом, вимогами щодо їх реєстрації, фінансової звітності тощо. Ними є: виконавець (лобіст, лобістське об'єднання) та замовник (клієнт) лобістських послуг. Перших зарубіжні вчені класифікують у такі групи: зовнішні (contract lobbyists); внутрішні/корпоративні (in-house lobbyists/corporate); лобісти асоціацій (business and professional association lobbyists); групи, що захищають суспільні інтереси (public-interest groups); профспілки (labor unions) [21, с. 150].

Правовий інститут лобіювання позначають також специфічні поняття і законодавчі конструкції, зокрема, це – об'єкти і предмети лобіювання, що, як зазначають Д. Базілевич та В. Нестерович, є важливими складниками системи лобістських координат. Під об'єктом лобіювання вчені розуміють сукупність чітко визначених законом органів влади, а також посадових і службових осіб цих органів, коло яких залежить від конституційно-правових форм організації та реалізації державної влади. Під предметом – питання, яке становить інтерес певної особи, групи осіб, які представляє лобіст [8, с. 7, 11].

Висновки. Лобіювання як предмет дослідження є міждисциплінарною науковою проблемою, що вивчається як політологією, так і юриспруденцією, отже, за своїм характером та змістом є політико-правовим інститутом. Його політична сутність полягає в тому, що лобіювання є механізмом впливу на державну владу з метою ухвалення нею певних політичних рішень. Правова – в тому, що політичні рішення, ухвалені під впливом лобістів, як правило, формалізуються в юридичних документах, які стають частиною системи законодавства, визначають певні правові процедури тощо, і, таким чином, лобіювання стає частиною правової системи держави.

Як правовий інститут, лобіювання – це сукупність взаємопов'язаних правових норм, що регулюють певну сферу однорідних суспільних відносин. Відповідним предметом/сферою правового регулювання є суспільні відносини, що виникають у процесі представлення та обстоювання громадянами та їхніми об'єднаннями різноманітних суспільних прав та інтересів шляхом впливу/тиску на процес прийняття органами державної влади та органами місцевого самоврядування управлінських рішень. Така специфіка детермінує комплексний характер даного правового інституту, що охоплює норми різних галузей права (конституційного, адміністративного, трудового, цивільного, процесуальних галузей), які врегульовують окремі аспекти їх предметів. Значна частина норм, які складають цей інститут, закріплена в конституційному законодавстві, що дозволяє характеризувати лобіювання як комплексний конституційно-правовий інститут, нормами якого впорядковано також коло відповідних суб'єктів, об'єктів та предметів, технології і методи лобістської діяльності, відповідальність за порушення норм, що її регулюють. Перспективним у напрямку дослідження є детальний аналіз чинного законодавства щодо регулювання лобістської діяльності.



Список використаних джерел:

1. Биковець В. Лобізм у системі представництва інтересів. Політичний менеджмент. 2006. № 5. С. 44–52.
2. Богиня Т.Ю. Інститут лобізму: сутність, методи та функції. Держава і право. Юридичні і політичні науки. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАНУ, 2013. Вип. 60. С. 546–553.
3. Бризницький М.І. Правовий механізм лобіювання: загальнотеоретична та порівняльно-правова характеристика: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2017. 215 с.
4. Газізов М.М. Інституціональна складова лобістської діяльності в умовах демократії. Державне будівництво. 2015. № 2. С. 1–16.
5. Газізов М.М. Концептуальні підходи до дослідження феномену лобізму. Державне будівництво. 2015. № 1. С. 1–13.
6. Демченко П.С. Інститут лобіювання в конституційному праві: політико-правова характеристика. Науковий огляд. 2017. № 6 (38). С. 1–16.
7. Дягілев О.В. Правовий інститут лобіювання: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Х., 2010. 20 с.
8. Базілевич Д., Нестерович В., Федоренко В. Інститут лобіювання в Україні та за кордоном: походження, проблеми, перспективи розвитку. К.: ФОП Москаленко О., 2015. 111 с.
9. Конституція України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
10. Левицька Н.О. Міжгалузеві нормативно-правові інститути: деякі теоретичні питання. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2015. № 14. С. 22–24.
11. Любимов А.П. Конституционно-правовые основы формирования лоббистских отношений в открытом обществе. Антикоррупционный проект. М.: Изд. Гос. Думы, 2000. 392 с.
12. Мацкевич Р.М. Політико-правові засади формування інституту лобізму в Україні: автореф. дис. ... канд. політ. наук: спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси». Одеса, 2008. 20 с.
13. Нестерович В.Ф. Конституційно-правові аспекти лобіювання у правотворчому процесі України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». К., 2008. 20 с.
14. Одінцова О.О. Правове регулювання лобізму в сучасній Україні (загальнотеоретичне дослідження): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Одеса, 2008. 21 с.
15. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.
16. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 рр.: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 265. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/265-2015п>.
17. Бобровник С.В., Журавський В.С., Копиленко О.Л. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. К.: Юрінком Інтер, 2006. 688 с.
18. Петришин О.В., Погребняк С.П. Теорія держави і права: підручник / за ред. О.В. Петришина. Х.: Право, 2014. 368 с.
19. Федоренко В. Запровадження інституту лобіювання в Україні: законотворчі та державно-управлінські аспекти. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2010. № 1. С. 205–213.
20. Чернохатній Д.А. Поняття «інститут лобіювання»: теоретико-правове дослідження. Правова держава. 2016. № 21. С. 21–24.
21. Wolpe B.C., Levine B.J. Lobbying Congress: How the System Works. Washington: Rutgers University Congressional Quarterly Inc., 1996. 206 p.

