

**Марія Рачинська,**  
аспірант кафедри державного управління  
і менеджменту НАДУ,  
головний консультант сектору нормопроектної  
діяльності відділу державної правової політики  
Національного інституту стратегічних досліджень

### **Інститут лобізму в питаннях формування й реалізації державної правової політики та здійснення контролю за правотворчою діяльністю**

Мета статті полягає в актуалізації необхідності створення рівних можливостей для представництва громадських інтересів шляхом підвищення ролі інститутів громадянського суспільства як домінуючих суб'єктів соціально-політичного впливу на діяльність органів державної влади.

Досліджено можливості впливу громадськості на легітимність результатів правотворчості в державі, зокрема на суб'єктів розробки й прийняття нормативно-правових актів; досвід демократичних перетворень у Російській Федерації щодо формування моделі взаємодії федеральних органів державної влади з групами інтересів. Проаналізовано питання законодавчого закріплення інституту лобізму як механізму впливу приватних і громадських організацій на процес прийняття рішень органами державної влади з питань внутрішньої і зовнішньої політики.

**Ключові слова:** інститут лобізму, представництво громадських інтересів, рівні можливості, досвід демократичних перетворень, правотворчість.

The purpose of the article is to update the need to create equal opportunities for representation of the public interest by enhancing the role of civil society as the dominant subjects of social and political impact on the government.

Accordingly, explored the possibilities of public influence on the results of the legitimacy of law-making in the state, including business development and adoption of regulations; experience of democratic reforms in Russia to form a model of interaction of federal bodies of state power of interest groups. The question of the law on lobbying institution as a mechanism of influence of private and public decision-making by public authorities on domestic and foreign policy.

**Key words:** Institute of lobbying, representation of the public interest, equal opportunities, the experience of democratic transformation law-making.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі становлення системи державного управління в Україні легітимність результатів правотворчості залежить не лише від досконалості нормопроектної техніки та сумлінності суб'єктів розробки й прийняття нормативно-правових актів, а й від соціальної затребуваності цих актів і, зокрема, впливу громадськості на процес їх прийняття. Ефективності цього процесу можна досягти через запровадження інституту лобіювання, який є досить новим для України, але традиційним для розвинених демократичних країн світу, таких як США, Канада, Великобританія, Німеччина, Франція, Польща та ін.

Інститут лобіювання покликаний реалізовувати важливу функцію: забезпечення ефективної взаємодії громадян, інститутів громадянського суспільства, суб'єктів господарювання з органами державної влади в питаннях формування та реалізації державної правової політики та здійснення контролю за правотворчою діяльністю. При цьому у багатьох випадках інститут лобіювання залишається дієвим інструментом запобігання корупції та корупційним ризикам.

Сьогодні в численних наукових дослідженнях актуалізується також необхідність створення рівних можливостей для представництва громадських інтересів шляхом підвищення ролі інститутів громадянського суспільства як домінуючих суб'єктів соціально-політичного впливу на діяльність органів державної влади. Адже для того, щоб стати активним суб'єктом лобіювання, інститутам громадянського суспільства необхідно володіти спеціальними методиками підготовки та лобіювання своїх ініціатив, зміни намірів, переконань і врегулювання інтересів різних соціальних груп, вироблення соціального компромісу та власних чітких соціально-економічних вимог, аналізу соціально-економічної ефективності державної політики [6, с. 15].

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Окремі аспекти виникнення, розвитку та інституціоналізації лобіювання розкриті в працях вітчизняних науковців Д.Базілевича [2], Є.Гроссфельда [6], О.Дягілева [7], В.Нестеровича [12-13], В.Федоренка [20] та ін. Цікавими в контексті нашого дослідження є наукові праці російських авторів, зокрема С.Бадашміна [1], Н.Бобрової, Д.Заїкіна [4], А.Любимова [10-11], М.Соколовської [15], П.Толстих [17-18] та ін.

*Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.* Для повноти аналізу зазначених завдань варто вказати, що відповідно до рішення Ради національної безпеки і оборони України від 31 жовтня 2008 р. "Про стан протидії корупції в Україні", уведеного в дію Указом Президента України від 27 листопада 2008 р. № 1101, Кабінету Міністрів України було доручено внести на розгляд Верховної Ради України проекти законів, прийняття яких зумовлено приєднанням України до Конвенції ООН проти корупції, Кримінальної конвенції Ради Європи проти корупції та Додаткового протоколу до неї, зокрема проект закону про лобіювання [5].

При цьому слід зазначити, що в Україні лобіювання через відсутність належних законодавчих регуляторів цього інституту довгий час характеризується здебільшого позаправовою формою і певною мірою дискредитоване таким явищем, як "квазілобіювання". Досить часто й саме завдяки підміні понять лобіювання асоціюється в громадян України із корупцією, здебільшого із нелегітимним впливом на правотворчу діяльність органів державної влади, в інтересах окремих соціальних або владних груп.

*Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті* полягає в актуалізації необхідності створення рівних можливостей для представництва громадських інтересів шляхом підвищення ролі інститутів гро-

мадянського суспільства як домінуючих суб'єктів соціально-політичного впливу на діяльність органів державної влади.

Відповідно основними завданнями є дослідження можливостей впливу громадськості на легітимність результатів правотворчості в державі, зокрема сумлінність суб'єктів розробки й прийняття нормативно-правових актів; дослідження досвіду демократичних перетворень у Російській Федерації, що формують нову модель взаємодії федеральних органів державної влади з групами інтересів, і, як наслідок, питання про законодавче закріплення інституту лобізму як механізму впливу приватних і громадських організацій на процес прийняття рішень органами державної влади з питань внутрішньої і зовнішньої політики.

*Виклад основного матеріалу дослідження.* Певної уваги в межах даного дослідження потребує аналіз проекту Закону України "Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів", який розроблено Міністерством юстиції України відповідно до п. 2 розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2009 р. № 448-р "Про схвалення Концепції проекту Закону України "Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів" (далі - проект Закону України).

Слід зазначити, що проект Закону України має на меті визначення шляхів урегулювання суспільних відносин, пов'язаних із лобіюванням, створення нового правового механізму впливу громадян, інститутів громадянського суспільства, суб'єктів господарювання на визначені законом органи державної влади, посадових і службових осіб цих органів, спрямованого на прийняття (участі у прийнятті) ними нормативно-правових актів через визначення засад лобістської діяльності [5].

Аналізуючи основні нормативні положення проекту Закону України, В.Федоренко зазначає, що теоретико-методологічним фундаментом цього документа була все-таки вітчизняна концепція лобіювання. "Будь-яка, навіть найдосконаліша концепція при автоматичному перенесенні її на національний ґрунт приречена на невдачу. Тому в основу цього законопроекту покладена саме вітчизняна концепція лобіювання". Лобіювання визначається як легітимний вплив зареєстрованих та акредитованих в установленому порядку осіб (лобістів та лобістських об'єднань) в інтересах замовників лобістських послуг на органи державної влади, їх посадових і службових осіб під час прийняття (участі у прийнятті) ними нормативно-правових актів. Крім того, у законопроекті чітко визначені терміни "лобіст", "лобістське об'єднання", "лобістська діяльність", "лобістський контакт", "лобістські послуги" тощо, що унеможливить неоднозначне використання положень цього документа.

Окрему увагу при цьому слід звернути на вивчення і можливості запозичення позитивного досвіду розвинених демократичних держав, де лобізм є ефективним соціально-політичним інститутом, а лобістська діяльність поставлена під контроль суспільства і державної влади.

У цьому зв'язку слід зазначити, що ефективне функціонування лобізму в системі представництва інтересів громадянського суспільства в системі державно-управлінських відносин можливо за наявності відповідного правового регулювання. Лобізм як фактор, що впливає на життя суспільства, повинен бути легальним і існувати в певному правовому полі. Насамперед тут необхідно створити правові основи лобістської діяльності, тобто умови існування простої, зрозумілої, прозорої системи, що сприяє відстоюванню інтересів окремих груп у нормотворчих органах; прийняти закон, яким встановити стандарти етичної поведінки обраних посадових осіб та порядок вирішення конфлікту інтересів, удосконалювати законодавство, створити чіткий, прозорий механізм декларування витрат обраних посадових осіб.

Безумовно, однієї лише легалізації лобістської діяльності недостатньо для перетворення лобізму в ефективний інститут, що має відповідати новим задекларованим цілям розвитку держави і суспільства. Тільки комплексний підхід і послідовність в упорядкуванні складних відносин з владою можуть сприяти формуванню та становленню громадянського суспільства і разом з тим розв'язанню проблем у сфері лобізму [1].

Досить цікавим у даному ракурсі є досвід демократичних перетворень, що почалися в Російській Федерації з початку 90-х рр. і формують при цьому нову модель взаємодії федеральних органів державної влади з групами інтересів. Як наслідок, стає актуальним питання про законодавче закріплення деяких політичних інститутів, зокрема інституту лобізму - механізму впливу приватних і громадських організацій на процес прийняття рішень органами державної влади з питань внутрішньої і зовнішньої політики.

Про спроби законодавчого закріплення даного політичного інституту свідчать ряд законопроектів РФ про лобізм (№ 96700123-2 "Про регулювання лобістської діяльності у федеральних органах державної влади" [14], № 97801795-2 "Про правові засади лобістської діяльності у федеральних органах державної влади" [14], № 396138-3 "Про лобістську діяльність у федеральних органах державної влади" [14], № 22-16 Про модельний закон "Про регулювання лобістської діяльності в органах державної влади" [14]), а також безліч науково-практичних конференцій, семінарів-нарад з експертами та представниками федеральних і регіональних органів державної влади, громадські та парламентські слухання. Однак фактично лобістська діяльність здійснюється поза рамками правового поля [1].

У багатьох роботах російських учених (А.С.Автономов, Н.А.Бобров, Д.А.Заїкін, В.Г.Вишняков, С.В.Заграєвський, С.В.Зотов, Т.С.Масловська, А.П.Любимов, П.А.Толстих) лобістська діяльність у системі політико-правових взаємовідносин у Росії, як правило, розглядається в рамках механізму протидії корупції. Як зазначає у своєму дослідженні А.Любимов, найважливішим напрямом боротьби з корупцією є підвищення якості представницької демократії в Росії [10], що здійснюється шляхом підвищення якості

взаємозв'язку між органами державної влади та населенням, де лобісти будуть проміжною ланкою між політиками і громадянським суспільством або корпораціями. Водночас П.Толстих вказує, що майстерність лобіста полягатиме в тому, щоб, ґрунтуючись на законних методах впливу на владу, створити потрібне враження у чиновника чи депутата, який приймає рішення з приводу необхідного питання [17].

Саме тому одним із способів розв'язання означеної проблеми може стати визнання і регулювання лобізму. Для прикладу наведемо положення, закріплені в Конституції РФ. Зокрема, у п. 1 ст. 30 вказується, що кожен має право на об'єднання, включаючи право створювати професійні спілки для захисту своїх інтересів. Свобода діяльності громадських об'єднань гарантується [9, с. 8]. У п. 2 ст. 45 зазначається, що кожен має право захищати свої права і свободи всіма способами, не забороненими законом [9, с. 10].

Відповідно з метою прийняття закону, що регулює лобістську діяльність в органах влади РФ, Міністерству економічного розвитку РФ доручено спільно з Міністерством юстиції РФ та іншими федеральними державними органами організувати обговорення з представниками різних соціальних груп питання про механізм формування в Російській Федерації інституту лобізму [19].

Проте експерти по-різному поставилися до ініціативи узаконення інституту лобізму. Існує думка, що запроваджувати його без блоку антикорупційного законодавства буде безглуздо - між лобізмом і корупцією проходить досить тонка грань. Залишається під питанням, чи сприятиме прийняття спеціального закону зниженню рівня корупції в органах державної влади і чи зможе виявитися дієвим подібний інститут у російських умовах. Як вказує М.Соколовська, крім очевидної корупційної складової така ситуація має ще цілий ряд негативних наслідків: по-перше, втрачається елемент експертизи, юридичного та інформаційного опрацювання всього того, що є послугами, "продуктом" західних лобістів; по-друге, успіх залежить від особистих якостей керівника компанії, регіону, які виступають суб'єктом лобізму, а зовсім не від реальної значущості ініціативи. Крім того, серйозно обмежується доступ громадськості до лобістських каналів, оскільки пробитися до чиновників та депутатів можуть тільки "люди з грошима" [15].

Водночас, як зазначає А.Любимов, прихильники закону про регулювання лобістської діяльності пояснюють свою позицію переважно тим, що відсутність урегульованої законом можливості відкритого лобіювання своїх інтересів з боку великого бізнесу, громадських груп призводить до того, що значного поширення набувають протизаконні методи тіньового лобіювання [10, с. 100]. Зазначається, що такий закон необхідний, і чим більше буде встановлено правових вимог і умов, тим менше залишиться місця для "тіні".

Таким чином, виходячи з аналізу ініціатив російських законодавців можна зробити висновок, що місце для лобістської діяльності в російській системі права ще не визначено й стосовно механізмів здійснення лобістської

діяльності та статусу лобіста єдиної думки не існує. Як і раніше підкреслюється, що не потрібно сліпо і бездумно переносити ідеї зарубіжного законодавства, як правило, американського, де діяльність лобістів регламентується з 1946 р., російські реалії відрізняються від ситуації в зарубіжних країнах.

Однак варто визнати, що все-таки лобістська діяльність дасть змогу забезпечити гласність політичних процесів, відкритість апарату державної влади для контролю з боку громадянського суспільства за допомогою різного роду обговорень, дискусій, створення та участі в роботі впливових експертних співтовариств. Це, у свою чергу, розширить коло активних учасників політичного процесу. Врегульований законодавчо інститут лобізму стане ще однією перепорою на шляху корупції, що може сприятливо позначитися на розвитку суспільства в цілому.

Отже, беручи до уваги висновки вітчизняних і російських науковців щодо нормативно-правового врегулювання інституту лобізму, варто відзначити, що інститутові лобізму необхідно встановити певне "місце", законодавчо повинні бути прописані процедури його дії, а для цього необхідний комплексний підхід до вирішення поставленого питання. Парламентарям необхідно дуже уважно вивчити дане явище, зрозуміти, що може бути легалізовано, а що ні. Паралельно з роботою над законом повинні здійснюватися відповідні системні заходи з контролю над корупцією. Адже застосування ефективних механізмів лобіювання сприятиме економічній і політичній самостійності громадських асоціацій, підвищенню їх кількісного та якісного рівня, значущості в системі взаємодії "державна - бізнес - громадянське суспільство", активізації безпосереднього впливу на процес формування та реалізації державної політики.

Що важливо для вітчизняного процесу формування інституту лобіювання, то слід відзначити, що даний інститут є однією з найважливіших форм впливу суспільства на державу, що забезпечує їх функціональну взаємодію. Справляючи вплив на процес вироблення і прийняття економічних і соціально-політичних рішень, лобісти забезпечують більш тісний зв'язок між суспільством та державою і тим самим надають можливості органам державної влади оперативно реагувати на запити, що виходять від економічних і суспільних спільнот. Тому ключовим напрямом діяльності інститутів громадянського суспільства мають стати оволодіння і використання різноманітних методів лобіювання інтересів своїх членів у парламенті, уряді, місцевих органах виконавчої влади.

*Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.* Проведений аналіз дає підстави зробити висновок про те, що лобізм як внутрішньополітичне явище, незалежно від ступеня і рівня своєї легітимності, заснований на прагненні суб'єктів різних сфер життєдіяльності суспільства знизити ступінь ризику при взаємодії один з одним. Істотно розширюється і коло реальних учасників лобістської діяльності. В основі лобізму лежить корпоративний принцип, але виконавцем намірів

групи зовсім не обов'язково повинна бути тільки група. Не менший інтерес становлять конкретні персоналії як корпоративні лобісти.

Важливим на сьогодні постає питанням побудови нових систем міжнародного лобізму, в тому числі такі його різновиди, як регіональний і державний лобізм, які не мають і не можуть мати під собою правового поля. Водночас немає серйозних підстав для його заборони, оскільки міжнародні структури, якщо вони не мають відверто кримінальної спрямованості, - замовники і виконавці лобістських проектів, взагалі ніяк не регламентуються нормами міжнародного права.

Таким чином, варто визначити, що фактично всі сфери життя суспільства, де перетинаються інтереси влади та інших учасників суспільно-політичних та державно-управлінських процесів, перебувають під контролем лобістських структур і організацій. Важливо, що саме ці структури є не тільки інструментом впливу на прийняття рішень, а й додатковим джерелом доходу для об'єктів лобістської діяльності. У перспективі цікавим і важливим аспектом дослідження може стати більш детальне дослідження проблеми перетину лобістської діяльності та корупції, які успішно співіснують і взаємодоповнюють один одного навіть в умовах легального лобізму.

#### **Список використаних джерел**

1. Бадашшин С. К. К вопросу о необходимости формирования института лоббизма в Украине [Электронный ресурс] / С. К. Бадашшин, Г. С. Хасаева // Государство и право в современных условиях : материалы междунар. заоч. науч.-практ. конф. (Россия, Новосибирск, 3 дек. 2012 г.). - Режим доступа : <http://sibac.info/index.php/2009-07-01-10-21-16/5317-2012-12-11-08-41-13/>
2. Базілевич Д. Лобіювання в Україні: запрошення до дискусії [Електронний ресурс] / Д. Базілевич. - Режим доступу : <http://lobbying.in.ua/content/lobyuvannya-v-ukr/zaproshennya-do-diskus>
3. Бинецкий А. О международном лоббизме [Электронный ресурс] / А. Бинецкий // Профессиональный PR-портал Советник.ру. - Режим доступа : <http://stra.teg.ru/library/38/1/3/>
4. Боброва Н. А. Парламентские формы борьбы с коррупцией / Н. А. Боброва, Д. А. Заикин // Конституционное и муниципальное право. - М. : Юрист, 2009. - № 1 [Электронный ресурс] - Режим доступа : <http://lawinfo.ru/catalog/contents-2009/konstitucionnoe-i-municipalnoe-pravo/1>
5. Від ідеї до права, або Про проблеми легітимації інституту лобіювання в Україні [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://legalweekly.com.ua/index.php?id=16061&show=news&newsid=121630/>
6. Гросфельд Е. В. Роль лоббизма в становлении и развитии гражданского общества в Украине [Электронный ресурс] / Е. В. Гросфельд. - Режим доступа : [http://smpu.at.ua/blog/rol\\_lobbizma\\_v\\_stanovlenii\\_i\\_razvitiij\\_grazhdanskogo\\_obshhestva\\_v\\_ukraine/2010-09-14-3/](http://smpu.at.ua/blog/rol_lobbizma_v_stanovlenii_i_razvitiij_grazhdanskogo_obshhestva_v_ukraine/2010-09-14-3/)

7. Дягілев О. В. Конституційно-правовий інститут лобізму: вітчизняний та зарубіжний досвід : монографія / О. В. Дягілев. - Х. : Майдан, 2011. - 251 с.
8. Конституція України // Відом. Верхов. Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
9. Конституция Российской Федерации. - М. : Проспект, 2009. - 32 с.
10. Любимов А. П. История лоббизма в России / А. П. Любимов. - М. : Фонд "Либерал. миссия", 2005. - 208 с.
11. Любимов А. П. Конституционно-правовые основы формирования лоббистских отношений в открытом обществе (антикоррупционный проект) / А. П. Любимов. - М. : Изд. Гос. Думы, 2000.
12. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові засади інституту лобіювання: зарубіжний досвід та перспективи для України : монографія / В. Ф. Нестерович ; МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. - Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2010. - 752 с.
13. Нестерович В. Прийняття Закону України "Про лобіювання" - іспит України на демократію [Електронний ресурс] / В. Нестерович. - Режим доступу : <http://lobbying.in.ua/content/prinyattya-zakonu-ukra%D1%97ni-pro-lobbuvannya-Dspit-ukraD97ni-na-demokratyu>
14. Проекты законов о лоббизме [Электронный ресурс]. - Режим доступа : [http://lobbying.ru/content/sections/pageid\\_11.html](http://lobbying.ru/content/sections/pageid_11.html)
15. Соколовская М. Обыкновенный лоббизм [Электронный ресурс] / М. Соколовская // Профиль. - 2012. - № 11. - Режим доступа : [http://lobbying.ru/content/sections/articleid\\_9120\\_linkid\\_.html](http://lobbying.ru/content/sections/articleid_9120_linkid_.html)
16. Тихомирова Е. Б. Лоббизм как специфическая форма коммуникаций с общественностью / Е. Б. Тихомирова // Вестн. МУ. Серия 18. Социология и политология. - 2002. - № 3. - С. 113-127.
17. Толстых П. А. Лоббизм как коррупционная технология / П. А. Толстых // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. - Тамбов : Грамота, 2012. - № 6 (20) : в 2 ч. - Ч. II [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://www.gramota.net/materials/3/2012/6-2/53.html>
18. Толстых П. А. Практика лоббизма в Государственной Думе Федерального Собрания РФ / П. А. Толстых. - М. : Канон плюс ; Реабилитация, 2006.
19. О национальном плане противодействия коррупции на 2012-2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции : Указ Президента РФ от 13 марта 2012 г. № 297 [Электронный ресурс]. - Режим доступа : [http://fsskomi.ru/anti-corruption/law/Ukazy/index.php?ELEMENT\\_ID=2638](http://fsskomi.ru/anti-corruption/law/Ukazy/index.php?ELEMENT_ID=2638)
20. Федоренко В. Л. Інститут лобіювання у країнах західної демократії та перспективи його легітимації в Україні / В. Л. Федоренко, В. Ф. Нестерович // Бюл. М-ва юстиції України. - 2009. - № 9. - С. 13-25.