
О. Г. Кушніренко,

кандидат юридичних наук, доцент;

О. В. Дягілев,

здобувач.

Національна юридична академія

України імені Ярослава Мудрого

Види лобістської діяльності: питання теорії та позитивної практики

Сучасний період існування української держави та українського суспільства характеризується глибокими трансформаційними та інституціональними змінами. Триває процес удосконалення моделі державного устрою України, побудови нових принципів взаємовідносин органів державної влади як між собою, так і з різноманітними інститутами громадянського суспільства. Природньо, що побудова демократичного суспільства та подальший розвиток його різних інститутів передбачає прагнення громадян здійснювати вплив на державну політику. Вищезазначене повною мірою стосується такого суспільно-політичного явища, як лобізм, функціонування якого є невід'ємною ознакою демократичного політичного режиму. Фактично, ми є свідками швидкого становлення розгалужених лобістських відносин, що охоплюють різні сфери державного, суспільного, політичного, економічного життя країни. При цьому мають місце як спроби громадян захистити свої невід'ємні права та інтереси, що в багатьох випадках мають загальносуспіль-

не значення, так і відверті намагання окремих впливових фінансово-промислових груп, підконтрольних їм партійних та владних структур певним чином монополізувати прийняття важливих управлінських рішень, що мають великий суспільний резонанс як на регіональному, так і на загальнодержавному рівні.

Поставлене питання ще недостатньо вивчено у вітчизняній науці. В Україні досліджувались лише окремі аспекти явища лобізму. Так, обговорювались питання можливої сфери легалізованої лобістської діяльності (К. В. Манжул, І. І. Нікітчук)¹, аспекти лобістської діяльності окремих відомств (О. Л. Порфімович)² та органів місцевого самоврядування (О. В. Молодцов)³. Та незважаючи на перелічені спроби вивчення проблеми лобізму та зростаючий науковий інтерес до цієї теми в Україні, можна впевнено стверджувати, що окремі складові риси зазначеного явища суспільно-політичного життя ще недостатньо дослідженні. Зокрема, як у галузі конституційного права України, так і в українській юридичній науці взагалі відсутня детальна класифікація видів лобістської діяльності. Дана стаття є спробою висвітлення різноманітних проявів суспільно-політичного явища лобізму та визначення класифікації його видів за певними критеріями.

Так, російський дослідник лобізму О. П. Любимов пропонує класифікувати лобістську діяльність залежно від того, ким та в інтересах кого здійснюється вирішення питання лобістської заінтересованості. О. П. Любимов пропонує вести мову про «політичний», «громадянський», «професійний», «регіональний» та «іноземний» лобізм⁴. На нашу думку, вказаний підхід до класи-

¹ Манжул К. В. Лобізм у законотворчій діяльності України / К. В. Манжул, І. І. Нікітчук // Бюл. М-ва юстиції України. – 2005. – № 11. – С. 5–11.

² Порфімович О. Л. До питання запровадження правового регулювання вітчизняної лобістської практики / О. Л. Порфімович // Укр. право. – 2004. – № 1. – С. 123–129.

³ Молодцов О. В. Асоціації органів місцевого самоврядування як суб'єкти лобювання / О. В. Молодцов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / голов. ред. С. М. Серьогін. – 2002. – № 1 (7). – С. 183–192.

⁴ Любимов А. П. Формирование лобистских правоотношений в российском обществе. Конституционно-правовое исследование [Электронный ресурс] : дис.... д-ра юрид. наук : 2002. – М. : РГБ, 2003. – С. 45. – Режим доступа: адреса: <http://diss.rsl.ru/diss/03/0659/030659031.pdf>.

фікації видів лобіювання є слушним, оскільки враховує, по-перше, суб'єктів, груп впливу, тих, хто здійснює лобіювання, а по-друге, безперечно, визначає типові сфери інтересів різних політичних, суспільних, економічних, професійних та інших груп, тобто різні предмети лобістської заінтересованості, виходячи з яких можна умовно виділяти такі види лобіювання, як політичне, громадське, релігійне, професійне, відомче, регіональне, іноземне, а також економічне лобіювання суб'єктів господарювання та підприємницьких структур (від великих фінансово-промислових груп до дрібних підприємств). Стисло проаналізуємо ці види лобіювання.

Політичне лобіювання — це особливий вид лобіювання, який визначається тим, що лобістські дії виконують особливі суб'єкти — політичні партії та блоки (об'єднання політичних сил). Зокрема, О. П. Любимов, вважає, що головною ознакою вказаного виду лобіювання є саме його суб'єктний склад — політичні сили. На його думку, політичне лобіювання в багатьох випадках є продовженням інших видів лобізму. Наприклад, професійні лобістські організації (професійний лобізм), що склалися на базі державної економіки, фінансово-промислового та малого підприємництва, можуть створювати (та створюють) політичні партії та громадські об'єднання (блоки), у статутних нормах яких закріплені принципи участі в політичному житті суспільства. Таким чином, професійні лобісти стають провідниками політичного лобізму¹. Вказаний погляд на політичне лобіювання має свої аргументи, адже дійсно, як в Україні, так і в деяких інших країнах є політичні сили, які не мають чітко окресленої ідеології, проте мають чітку приналежність до певних фінансово-промислових груп, регіональних еліт та галузей економіки. Стаючи політичною партією, лобістська структура переходить у нову якість, і хоча протягом тривалого часу ця політична сила є фактично надбудовою певної фінансово-промислової групи, у подальшому вона поволі набуватиме ознак партійної структури. На думку авторів, політична партія, що ви-

¹ Любимов А. П. Формирование лобистских правоотношений в российском обществе. Конституционно-правовое исследование [Электронный ресурс] : дис.... д-ра юрид. наук : 2002. — М. : РГБ, 2003. — С. 45. — Режим доступа: <http://diss.rsl.ru/diss/03/0659/030659031.pdf>.

стуває захисником інтересів певного прошарку суспільства, лобіюючи чиїсь громадські або бізнесові інтереси, буде здійснювати саме громадське або економічне лобіювання, оскільки в цьому випадку політична сила виступає виразником інтересів певних суспільних груп. На наш погляд, окрім врахування суб'єкта лобіювання, вирішальним є розрізнення лобістських дій залежно від предмета лобіювання, тобто конкретної сфери суспільних інтересів. При цьому можемо констатувати, що як в Україні, так і в інших країнах існують непоодинокі випадки, коли політичні сили з метою вирішення своїх інтересів ідуть на зміни конституційного законодавства, що регулює політичні процеси в країні. Фактично, ідеться про те, що впливові політичні сили з метою гарантування свого владного статусу бажають домогтися встановлення таких правил гри, що будуть гарантією збереження «статус-кво». Ось це, на наш погляд, і є *політичним* лобіюванням.

Типовим прикладом такого лобіювання є внесення змін до виборчого законодавства. Слід зазначити, що в Україні перехід на виключно пропорційну виборчу модель був компромісом, до якого прийшли політичні сили у 2004 році за умов проведення так званої політичної реформи. При цьому протягом 2005-2008 років деякі народні депутати України заявляли про необхідність підвищення прохідного бар'єру на виборах до Верховної Ради України. Представники різних політичних сил висували такі ідеї з різних причин, проте, з однією метою — поліпшити стан та посилити значення власних політичних сил. У зазначеному випадку вирішення питання щодо можливої зміни виборчої системи маємо справу з відвертим *політичним* лобіюванням з боку різних партійних структур, які бажають посилити свої позиції в політичному житті суспільства.

Громадське лобіювання також є невід'ємним інститутом політико-правового життя України та деяких зарубіжних країн. Слід зауважити, що зазначений вид лобіювання притаманний саме державам з демократичним політичним режимом, адже *громадське* лобіювання — це вплив на органи державної влади та місцевого самоврядування з боку об'єднань громадян з метою задоволення своїх різноманітних громадських, суспільних, мовних,

культурних, освітніх, екологічних, гендерних та інших інтересів. Вважається, що громадське лобіювання є значно слабшим за свої потенційні можливості, ніж лобіювання потужних фінансово-промислових структур, проте практика лобізму знає багато прикладів вдалого відстоювання громадянами своїх інтересів. Так, виборче право в багатьох країнах світу спочатку містило обмеження щодо участі жінок у виборчому процесі, проте з часом, під впливом громадського тиску жінки отримали рівні з чоловіками виборчі права. У Сполучених Штатах Америки, країні, що має дуже потужне фінансово-промислове лобі, громадські організації також успішно лобіюють свої різноманітні інтереси. Так, у 70-х роках минулого сторіччя активний тиск з боку громадських організацій афроамериканського населення та профспілкових об'єднань не дозволив президенту Ніксону провести через Конгрес рішення щодо призначення членом Верховного суду США відомого своїми расистськими та антипрофспілковими поглядами судді К. Хейнсуорта. Екологічне лобі (яке є дуже потужним у США) здійснювало активні дії, завдяки яким навесні 1971 року Конгрес відхилив законопроект про додаткові асигнування на розробку надзвукового транспортного літака¹. Під час участі США у військовій кампанії у В'єтнамі в країні була створена ціла низка громадських організацій, єдиною метою яких було лобіювання рішень проти війни у В'єтнамі.

Щодо України, то громадське лобі тільки розпочинає свою діяльність, проте в певних сферах суспільного життя вже є приклади вдалого лобіювання. Різноманітні екологічні громадські організації досягають певних результатів у вирішенні питань захисту навколишнього середовища, зокрема, на початку 90-х років минулого сторіччя під тиском громадськості було прийнято рішення про відмову від будівництва атомної електростанції на Кримському півострові.

Близьким до громадського є *релігійне (або конфесійне) лобіювання*. Вказаний вид лобіювання являє собою вплив представників релігійних громад (як духівництва, так і активних членів

¹ Див. : Зяблюк М. Г. США: лоббизм и политика / М. Г. Зяблюк. – М. : Мысль, 1976. – С. 23.

релігійних об'єднань) на органи державної влади та місцевого самоврядування з метою відстоювання власних інтересів. На відміну від громадського лобіювання, релігійне своїм предметом має більш вузьку сферу суспільного життя, крім того, практика лобізму знає багато прикладів, коли релігійне лобіювання було спрямовано не стільки на захист власної конфесії, церковного об'єднання, скільки на обмеження діяльності інших, що принципово відмежовує зазначений вид лобіювання від громадського. Найвність груп впливу за релігійною ознакою притаманна багатьом країнам. Діяльність релігійного лобі є активною в країнах, де значна частина населення має певні релігійні традиції, і є дуже слабкою в багатьох країнах Європи, в яких відбулася секуляризація суспільного життя. Вказаний вид лобіювання здійснюється на багатьох рівнях: більшою частиною це органи місцевого самоврядування, де йдеться про надання земельних ділянок під будівництво культових споруд, повернення релігійним об'єднанням їх майна (має місце в пострадянських країнах), проте інколи має місце практика лобіювання законодавчих органів державної влади, наприклад з окремих питань шлюбного законодавства, заборони абортів (дуже активна діяльність католицького лобі в парламентах Італії та Ірландії). Типовим прикладом релігійного лобіювання у Верховній Раді України є прийняття наприкінці 2004 року Закону України «Про захист суспільної моралі», яким були введені обмеження на демонстрацію в телевізійному ефірі продукції еротичного змісту. Лобістом цього закону був народний депутат України Леонід Черновецький (активний член неохаризматичного релігійного об'єднання «Церква Перемоги»).

Близьким до громадського є *професійне лобіювання*, під яким розуміємо вплив об'єднань громадян, що представляють певну професійну або робітничу групу. Як правило, особливим суб'єктом зазначеного виду лобіювання є професійні спілки — об'єднання громадян за професійною ознакою. На відміну від громадського лобіювання предметом лобістського впливу з боку професійних спілок є специфічне коло питань, пов'язаних з вдосконаленням трудового законодавства, поліпшенням умов праці певних категорій робітників, підвищенням заробітної платні, скороченням

робочого тижня, питаннями соціального законодавства. У пострадянських країнах, у тому числі і в Україні, у період економічної кризи предметом вимог професійних об'єднань та трудових колективів було питання виплати заробітної плати, яку робітники не отримували місяцями.

Як свідчить практика лобізму в багатьох країнах, як суб'єкти лобіювання можуть виступати не тільки різноманітні об'єднання громадян, а й окремі органи державної влади, в цьому випадку, мова йде про так зване *відомче лобіювання*. Відомче лобіювання, або лобізм органів державної влади — це практика здійснення лобістського впливу окремими органами державної влади на інші владні структури з метою змусити останніх прийняти певні управлінські рішення в корпоративних інтересах суб'єктів впливу. Як правило, йдеться про лобістські дії окремих міністерств та інших центральних органів державної влади стосовно парламенту з метою вплинути на прийняття законодавчих рішень. Так, дослідник лобізму в США М. Г. Зяблюк цитує статтю видання служби Конгресу США «Конгрешнл куотерлі»: «Виконавчі органи федерального уряду стали переважаючими та найбільш значними з лобістських сил, що впливають на Конгрес, особливо з часу «нового курсу»¹. У деяких випадках, має місце вплив окремих відомств на уряд або президента (його апарат) з метою, аби останні ухвалили певні управлінські рішення на користь вказаних відомчих лобістів. Відомчий тиск здійснюють міністерства та інші центральні органи державної влади з метою прийняти цілу низку владних рішень щодо відомства: збільшити або зберегти штат та чисельність; розширити сферу діяльності; збільшити бюджетне фінансування. В Україні типовим прикладом вдалого відомчого лобіювання є монопольне становище Міністерства внутрішніх справ у сфері охоронної діяльності, що викликано виключним правом державних структур володіти нарізною бойовою вогнепальною зброєю. Отже, охорона банківських, інших кредитно-фінансових установ здійснюється тільки підрозділами Міністерства внутрішніх справ. Незважаючи на спроби банківського лобі

¹ Зяблюк М. Г. США: лоббизм и политика / М. Г. Зяблюк. — М. : Мысль, 1976. — С. 116.

спромогтися внести зміни в діюче законодавство України з цього питання, лобіювання МВС у стінах Верховної Ради України є більш успішним.

Не тільки окремі державні органи, а і місцеві органи державної влади намагаються чинити тиск на владні структури з метою відстоювання своїх інтересів. Розглянемо так зване *регіональне лобіювання*. Під регіональним лобіюванням слід розуміти лобістський вплив представників органів місцевого самоврядування та місцевих органів влади на центральні державні структури з метою змусити останніх прийняти певні рішення на користь конкретних регіонів та місцевих громад. Зазначений вплив здійснюється більшою частиною на законодавчі органи держави і стосується участі регіональних лобістів у законотворчій роботі, при цьому особливим предметом лобістського впливу виступає бюджет країни. У бюджетному процесі регіональне лобі відстоює питання підвищення фінансування свого регіону або міста, виділення додаткових дотацій, субвенцій та трансфертів. Під час складання бюджету активність виявляють як регіони-донори, так і регіони-реципієнти (дотаційні регіони), адже в одних є завдання більше отримати, а в інших — менше віддати. Окрім бюджету, регіональна влада та міські громади намагаються вплинути на прийняття окремих законопроектів та рішень уряду, що стосуються життя регіону (наприклад, з питань податкової, митної, транспортної, соціальної, екологічної політики).

В окремих країнах діяльність регіональних лобістів у законотворчому процесі фактично є легальною, адже конституції деяких країн надають регіональним органам влади право законодавчої ініціативи. Так, згідно з Конституцією Російської Федерації право законодавчої ініціативи належить законодавчим (представницьким) органам суб'єктів Російської Федерації. Зазначена конституційна норма фактично вводить російських регіональних лобістів у законодавчий процес. За наявними даними, у середньому частка внесених суб'єктами Російської Федерації в Державну думу законопроектів становить близько 13 відсотків — четвертий результат після депутатів Державної думи, Уряду та Президента

Російської Федерації¹. При цьому представники законодавчого органу суб'єкта Федерації, що направляв законопроект, мають право бути присутніми з правом дорадчого голосу на засіданнях відповідного парламентського комітету під час розгляду зазначеного законопроекту. В Іспанії регіональний законодавчий орган (Асамблея) має право безпосередньо звертатись до національного Парламенту з клопотанням щодо прийняття законопроекту або пропонувати свій законопроект на його розгляд, а рішенням Асамблеї призначаються відповідальні за розгляд законопроекту особи (лобі) з числа депутатів². Що ж до ситуації в Україні, то вітчизняна практика регіонального лобіювання має приклади цивілізованого відстоювання інтересів місцевих громад та створення з цією метою цілої низки легальних громадських структур. Найбільш впливовою серед них вважається Асоціація міст України. Проте мали місце факти «тіньового» створення пільгових податкових умов в окремих областях України у вигляді так званих «спеціальних економічних зон», що в минулому призводило до диспропорції в регіональному розвитку держави.

Нині, в умовах посилення процесів глобалізації, не можна залишити поза увагою так зване *іноземне лобіювання*. Іноземне лобіювання — це вплив закордонних «груп тиску» (як державних, так і комерційних) або національних громад (діаспор) усередині країни на владні структури з метою прийняття певних рішень. Зазначене лобіювання притаманно багатьом країнам світу, при цьому, як вже зазначалося, найближчим часом таке лобіювання буде тільки посилюватись.

Іноземне лобіювання має кілька складових. Державні структури однієї країни тиснуть на владні структури іншої з метою вплинути на прийняття політичних рішень. Так, Російська Федерація використовує дипломатичні, а також різноманітні громадсько-

¹ Див. : Любимов А. П. Формирование лобистских правоотношений в российском обществе. Конституционно-правовое исследование [Электронный ресурс] : дис.... д-ра юрид. наук : 2002. – М. : РГБ, 2003. – С. 106. – Режим доступа: адреса: <http://diss.rsl.ru/diss/03/0659/030659031.pdf>.

² Див. : Молодцов О. В. Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / О. В. Молодцов; голов. ред. С. М. Серьогін. – 2002. – № 1 (7). – С. 185.

політичні та економічні канали впливу з метою не допустити вступ України до Північно-Атлантичного альянсу. Проте іноземне лобіювання має і інше складові, до яких ми віднесемо вплив національних громад (діаспор) на політику держави, а також лобіювання іноземними компаніями (транснаціональними корпораціями) своїх економічних інтересів у країні перебування.

Досліджуючи окремі види лобістської діяльності, не можна залишити поза увагою *економічне лобіювання*, яке здійснюють різні господарюючі суб'єкти та підприємницькі структури. Економічне лобіювання — це вплив суб'єктів господарювання (як приватних, так і державних), підприємницьких структур різного рівня (від дрібних підприємців до великих фінансово-промислових груп) на органи державної влади з метою відстоювання своїх специфічних економічних інтересів. Об'єктами лобіювання в цьому випадку стають як законодавчі органи влади, так і урядові структури. Метою діяльності лобістських структур буде ціла низка рішень: прийняття законів, що стосуються питань економічної діяльності, податкової, митної політики; законодавча діяльність у банківській, кредитно-фінансовій та страховій сферах; окремими сферами лобіювання буде законодавча діяльність в аграрному секторі, а також у паливно-енергетичному комплексі. Звичайно, не проходить поза увагою економічного лобі бюджетний процес, адже прийняття бюджету передбачає затвердження спеціальних державних програм розвитку, будівництва та державних замовлень, що будуть фінансуватись з бюджету. Особливим предметом лобістської заінтересованості в Україні був та залишається процес приватизації. Протягом так званої «великої приватизації» вся країна була свідком гучних скандалів та конфліктів у сфері приватизації, багато з яких стали предметами судового розгляду. Сам план приватизації кожен рік стає предметом суперечок та дискусій і може переглядатись кілька разів протягом року, що є свідченням боротьби потужних лобістських структур у цій сфері. Не меншим є тиск груп впливу на урядові структури, адже багато питань вирішується саме на рівні виконавчої влади: це і надання державних гарантій під інвестиційні проекти; вирішення питання щодо надання конкретним підприємствам передбаче-

них бюджетом дотацій, субсидій та субвенцій (особливо в сільському господарстві); вирішення питання щодо збільшення або зменшення квот на експорт (імпорт) певної продукції; ліцензування окремих видів господарської діяльності тощо.

Слід зазначити, що економічне лобіювання є одним з найбільш потужних видів лобізму. При цьому у вітчизняній практиці на сьогодні переважаючим є лобізм великих фінансово-промислових груп. Сподіваємось, що становлення громадянського суспільства, легалізація та вивід з «тіні» лобістських процесів в Україні, а також державна політика із забезпечення рівних умов доступу до владних структур усім зацікавленим суб'єктам зробить конкурентним та вдалим лобіювання інших груп впливу. З огляду на викладене, цілком очевидно є необхідність прийняття законодавчих актів, що регламентують лобістську діяльність в Україні, та забезпечення дієвого державного контролю за їх виконанням.