

УДК 328.184:342.52(477)

О. О. Одінцева,

канд. юрид. наук,
Донецький національний
університет економіки і торгівлі
ім. Михайла Туган-Барановського

ЛОБІЗМ І ЙОГО МІСЦЕ В ЗАКОНОДАВЧОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

В умовах трансформації політичної та економічної системи лобізм виступає одним із важливіших каналів вираження інтересів і досягнення поставлених цілей різних груп і структур. Оскільки в основі своїй лобізм зв'язаний, у першу чергу, з відносинами власності, то у процесі наростання боротьби за її перерозподіл роль лобізму постійно зростає, тому що він дає можливість досягти політичними засобами, насамперед, економічних інтересів.

Проблеми лобіювання розглядаються в ряді робіт закордонних і вітчизняних авторів, зокрема: М. Зяблюка [1], Л. Ільчевої [2], В. Лепьохіна [3], О. Любимова [4], З. Бештоєвої [5], П. Круша [6], І. Сікори [7], В. Нестеровича [8] та інших учених.

Мета статті — показати специфічні риси вітчизняного лобізму та визначити його місце у законотворчому процесі України.

Сьогодні суспільна трансформація не є динамічною, послідовною, прогресуючою, органічно взаємозв'язаною з усіма сферами суспільного життя, що могло би прискорити соціально-економічні та політичні перетворення, забезпечити стабільний економічний і політичний розвиток країни, оптимізувати відносини між державою і суспільством [9, с. 8].

На жаль, в контексті глобальних трансформацій і недорозвиненості господарських відносин український лобізм набуває переважно стихійного, невпорядкованого 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 всюдозвілля [10, с. 69].

Дійсно, Україна унаслідок суперечливих процесів, що відбуваються в економіці, со-

ціальній сфері, ідеології і політиці, переживає лихоліття. «Переломні етапи розвитку суспільства завжди супроводжуються негативними явищами» [11, с. 155].

Нині вітчизняні підприємці вважають пріоритетним напрямом своєї діяльності у сфері відносин із державою підготовку власних чи законопроектів про штовхування вигідних для них існуючих законопроектів і ведуть боротьбу за їхнє прийняття, домагаючись тим самим одержання правових переваг.

Правові переваги — це не тільки додаткові (особливі) права, але й звільнення від деяких установлених законом обов'язків, що містяться в нормативних актах, прийнятих компетентними органами у встановленому законом порядку [12, с. 26].

Коло інтересів, які лобіюються в Україні, нічим не відрізняється від інтересів, які лобіюються за кордоном. Найбільш часто законопроектами, що лобіюються є: про особливості приватизації окремих підприємств; про реформування окремих галузей; різного роду пільги, що надаються для окремих територій, підприємств, комерційних структур тощо; системи, що стосуються оподаткування та земельних відносин; кредитні відносини, що торкаються інвестиційної діяльності, а також механізми вкладення і вивозу з країни приватного капіталу [13, с. 8].

Для того, щоб вирішувати коло таких економічних питань, необхідно ставати учасниками політичних процесів чи, принаймні, «товаришувати» із представниками влади. За висловом М. Ю. Малкіної, «влада і власність — два «статусних» блага». На заході власність не нижче за владу, а в Україні влада непомірно вище за власність. Саме тому «у крупного бізнесу періодично виникає необхідність «конвертувати» власність у владу» [14, с. 42].

Таким чином, основною відмінністю й найважливішою рисою вітчизняного лобізму є його відверта політизація.

У сьогоднішній ситуації загострення конкурентної боротьби, серйозні успіхи для найбільших

© О. О. Одінцева, 2011

фінансових структур неможливі без надійного політичного прикриття. Таким чином, у парламенті представлені всі могутні підприємницькі структури і компанії України. «Похід» бізнесменів у політику показав позитивне зростання політичної свідомості представників бізнесу, а прийняття нової виборчої системи стимулювало ці процеси. Ділові кола засвідчили здатність до політизації, організованості і консолідації в межах політичних структур — партій і парламенту.

Варто звернути увагу на причини переміщення підприємців у парламент. Це — тверда політика нинішньої влади стосовно кола осіб, що знаходяться в тому чи іншому становищі в опозиції. Високі податки, непередбаченість і примхливість кадрових переміщень у вищих ешелонах влади, корумпованість, економічні й політичні переслідування підприємницьких структур змушували найбільш далекоглядних бізнесменів іти в політичні структури і шукати захист у стінах парламенту.

Сьогодні в Україні існує кілька десятків могутніх у політичному і фінансовому сенсі груп, основним методом впливу яких є метод «двері, що крутяться», — коли чиновники, як говорилося вище, ідуть у відставку, очолюють фінансово-промислові групи, займаються лобіюванням, а потім знову повертаються в політику [15, с. 20]. Саме ці групи концентрують у своїх руках контроль над тією чи іншою частиною економіки й політичної системи.

Офіційно лобістських фірм, тобто зареєстрованих в якості таких, ще немає, але не виключено, що вони з'являться (легалізуються), як тільки буде прийнятий відповідний закон. Поки що як лобістські фірми виступають різного роду фонди і служби «паблік рилейшнз» з розвитку суспільних зв'язків, асоціації промисловців і підприємців, торгові асоціації, сільськогосподарські групи, профспілки, а також адвокатські контори і юридичні консультації. До найбільш активних, на думку фахівців, можна віднести: торгово-фінансові і промислові об'єднання, асоціацію українських банків, аграрні союзи, а також ПЕК [16, с. 11].

Таким чином, організатори нового об'єднання недвозначно заявили, що вони орієнтовані, насамперед, на чисто політичне лобіювання, що принесе їм комерційний результат.

Між впливовими групами постійно йде боротьба, в якій «виживають лише ті, хто знаходить реальні важелі відстоювання своїх інтересів перед державою» [17, с. 59].

Лобіюванням своїх інтересів зайнята і безліч дрібних, малозначущих чи маловпливових груп, однак тиск різного роду громадських організацій і об'єднань громадян на владу — це, на жаль, периферія лобізму. Стержнем лобізму є забезпечення прийняття рішень в інтересах ведучих «груп тиску» як структур реальної влади, що сформувалися на базі найбільших корпорацій і корпоративних об'єднань. У цьому зв'язку О. П. Любимов пропонує класифікувати суб'єктів лобіювання за ступенем активності впливу на об'єкт [18, с. 56].

До першої групи він відносить представників галузевих організацій і підприємств (наприклад, газового комплексу, паливно-енергетичного комплексу, нафтового комплексу, інші галузеві об'єднання й органи).

До другої групи, на його думку, належать представники великої олігархії: банків, ФПГ, корпорацій, холдингів.

До третьої відносяться представники союзу промисловців, представників малого бізнесу.

До четвертої — представники закордонних фірм.

До п'ятої — політичні партії і суспільні об'єднання.

До шостої — громадяни, що направляють звертання в різні органи державної влади [18, с. 56].

Така закономірність властива не тільки Росії й Україні, але й іншим країнам. Нагадаємо, що результати лобістського тиску залежать від багатьох факторів: від становища в соціальній структурі суспільства, від внутрішнього характеру самих груп і сил, що стоять за ними, їхньої організованості, розмаху масових рухів, висунутих вимог, загальної політичної обстановки і політики держави на даному етапі, а також від матеріальних і організованих можливостей тощо.

З усіх перерахованих форм виграє найбільш популярна сьогодні — лобіювання за гроші, тому витрати на цьому шляху завдяки відстоюванню інтересів може дозволити собі не кожний. Адже тільки «розробка законопроекту може обійтися замовникам приблизно від 1 тис. дол. до 10 тис. дол., а його проведення через сесійний зал — від 10 тис. дол. до 100 тис. дол. Хоча ця цифра може варіюватися від складності документа, що готується, і прибутковості (у випадку його прийняття) для замовника» [19, с. 9].

Іншими словами, верхня межа інвестицій може бути якою завгодно, і вона визначається масштабною мислення і платоспроможністю замовника.

Утім, досвідчені лобісти знають, що саме цю суму можна і не викладати особисто, а перекла-

сти на плечі держави шляхом внесення питань, що цікавить замовника (підприємця), у план роботи Кабміну або Верховної Ради. Тоді на підготовку проекту буде складений відповідний кошторис, а витрати оплачені з держбюджету. Крім того, буде потрібно прикласти певну кількість зусиль і засобів на індивідуальну роботу з депутатами, чиновниками тощо, на створення суспільного резонансу (публікації у ЗМІ, круглі столи, конференції) тощо.

Перешкодою для зайняття дрібних, мало-значущих чи маловпливових груп лобістською діяльністю обумовлено, насамперед, складністю законодавчого процесу.

Виходячи із цього, можна розглянути декілька запропонованих «класичних» варіантів просування законопроектів через ті чи інші органи влади [20, с. 15].

Варто розглянути перший варіант просування законопроекту через парламент (рис. 1).

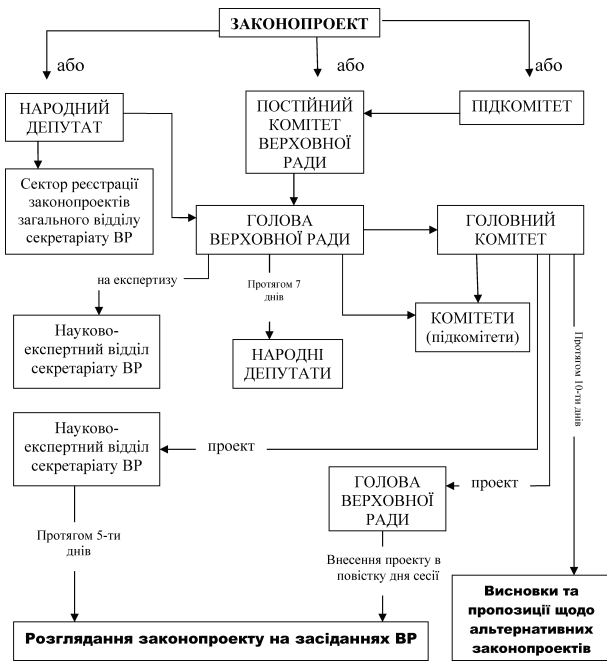


Рис. 1. Просування законопроекту через парламент

Досвідчені лобісти знають, що законопроект, який не має серйозної підтримки в парламенті, буде переборювати відстань від внесення його у Верховну Раду до розгляду на пленарному засіданні депутатами протягом декількох років. Один із варіантів оптимізації схеми — довірити керівництво бізнесом партнерам, а самому стати народним депутатом. Цей алгоритм має ряд недоліків.

По-перше, для того, щоб успішно лобіювати інтереси свого бізнесу в парламенті, необхідно бути не просто депутатом, а впливовим на-

родним депутатом. Тобто перебувати в керівництві однієї з парламентських фракцій чи постійних комітетів. Зробити це — стати професійним політиком — протягом першого терміну перебування в парламенті вдається одиницям, що прийшли з бізнесу у велику політику. Отже, шанси на успіх малі і все одно необхідно буде звернутися до більш впливових колег-депутатів.

Більш проста стратегія — відмовитися від сполучення заняттям бізнесом з політикою і відразу звернутися до впливового і досвідченого депутата з пропозицією внести до законопроекту виправлення, який інтересує і самостійно заплатити йому за зроблену послугу.

Можливий і третій спосіб — звернутися за допомогою у профільну (лобістську) організацію, співробітництво з якою дозволить скоротити не тільки час проходження документа, що цікавить, через парламент, але й пов'язані із цим витрати приблизно на 2/3.

Ефективність роботи з парламентом через лобістські профільні організації визначається в першу чергу наявністю у Верховній Раді «своїх» впливових депутатів.

Варто розглянути другий варіант просування законопроектів через Адміністрацію Президента (рис. 2).

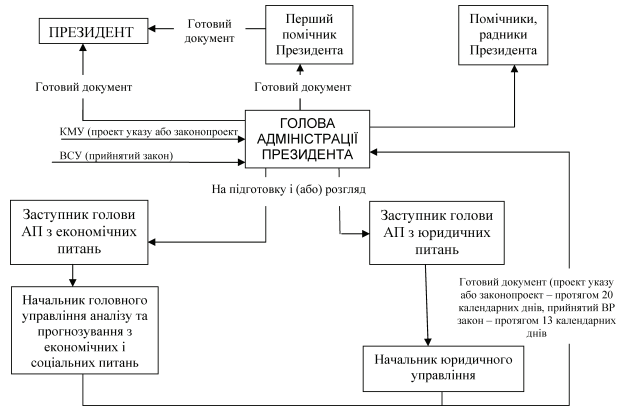


Рис. 2. Просування законопроекту через Адміністрацію Президента

Специфіка руху документів економічного характеру (проектів, указів, законопроектів, підготовлених Кабміном, законів, прийнятих парламентом) по Адміністрації Президента полягає в тому, що, на відміну від проходження нормативно-правового акту через парламент, їхня доля залежить від самого Президента і ще 6–8 дуже впливових чиновників Адміністрації Президента: керівника, заступника глави з економічних питань, начальника головного керу-

вання аналізу і прогнозування з економічних і соціальних питань, начальника юридичного керування і першого помічника Президента. Іноді до роботи над документом залучаються помічники і радники Президента.

Перед затвердженням Президентом указу в Адміністрації складається «Довідка погодження», що підписується її керівником, заступником з економічних питань, начальником головного керування аналізу і прогнозування з економічних і соціальних питань і першим помічником Президента. Останній, як правило, і несе документ на підпис главі держави. На підписання документа у Президента відводиться не більше 13–20 календарних днів.

При вирішенні питань через Адміністрацію Президента також існує кілька поведінкових моделей.

Варіант перший — необхідно стати співробітником Адміністрації Президента, бажано, одним із позаштатних радників Президента. Ця посада дозволяє не відриватися від бізнесу і вирішувати при цьому численні інтересуючі питання.

Варіант другий — довірити лобювання питань впливовій суспільній (лобістській) організації, що дозволить заощадити робочий час зацікавлених осіб і знизити витрати мінімум на \$1. Громадською організацією має бути робота зі збору підписів усіх перерахованих високопоставлених чиновників під проектом потрібного документа, що і є головним показником успішності роботи лобістів в Адміністрації Президента.

І, нарешті, слід розглянути третій варіант просування постанов і законопроектів через Кабінет Міністрів (рис. 3).

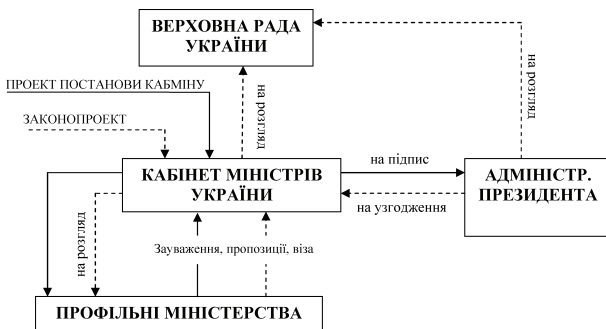


Рис. 3. Просування постанов і законопроектів через Кабінет Міністрів України

Як відомо, підставою для виникнення проекту Постанови Кабміну є закон, Указ Президента, ініціатива одного з міністерств і Програма діяльності уряду. Кожний проект урядової

постанови перед тим, як потрапити на підпис до прем'єр-міністра, проходить розгляд у профільних міністерствах, відомствах і держкомітетах. В ідеалі постанови повинні прийматися колегіально на засіданнях уряду, що відбувається далеко не завжди. Більше того, не завжди постанови підписуються прем'єр-міністром. У Кабміні існує величезний апарат, що складається із численних керувань, начальники яких іноді повертають проект постанови «на доробку», уже завізований міністрами.

Величезний бюрократичний апарат і практично нерегламентовані терміни роботи над проектами документів приводять до того, що інтервал між виникненням проекту постанови і його прийняттям на засіданні Кабміну зтягаються на місяці.

У такій ситуації самостійно переконувати розроблювачів потрібної постанови (чи розпорядження) не вносити корективи в документ, що вас цікавить, може зовсім не увінчатися успіхом. Більш ефективний варіант для рішення питань через Кабмін — стати помічником прем'єр-міністра, але це одиничний випадок.

Найдієвіший і найпростіший спосіб — звернутися по допомогу до громадської (лобістської) організації. Саме лобістська структура при роботі з Кабміном зможе скоротити інтервал між внесенням проекту в Кабмін і його прийняттям до 2–3 місяців, а також відгородити проект постанови (чи розпорядження) від внесення до нього виправлень.

Сьогодні ведучим каналом лобювання інтересів не тільки фірм і підприємств, але й самих різноманітних структур, організацій і груп населення є виконавча влада всіх рівнів. Останнім часом на вітчизняному ринку з'явився новий товар — земля й нерухомість. Саме на базі структур, що здійснюють операції з фінансовими засобами, а також із землею і нерухомістю, і формуються нові «групи тиску».

Представницька влада є поки слабкою, політичні інститути поки не склалися, важкі часи переживає преса, громадськість малопотужна і розрізнена. Виконавча влада, тобто чиновник, як і раніше панує в Україні. До неї, як і колись, і йде сьогодні лобіст.

Таке становище визначене багатьма обставинами і саме головне тим, що практична модель прийняття державних рішень значною мірою контролюється органами виконавчої влади, дуже широко представленими й у корпусі законодавців. У вітчизняній практиці складається ситуація, за якою значення президентського

рішення чи урядового акта є більш вагомим і важливим, ніж закону. У свою чергу, «перевага законів «непрямої дії», висока питома вага правових актів, що прямо регулюють діяльність конкретних підприємств, — це фундамент для «тіньового» лобіювання» [21, с. 4].

Хоча парламент і є законодавчим органом, усі законопроекти, як правило, спускаються в нього «зверху» від виконавчої влади. Проект проходить довге пророблення в уповноважених органах і займає не один місяць для розгляду й обговорення. Законопроект, як правило, задовго попадає в план законопроектних робіт уряду. За ідеєю, депутати повинні заздалегідь знати про підготовку законопроектів. Хоча законопроекти, що готуються, знаходяться за сімома печатками таємності, і влада доводить суспільству до відома, коли справу вже зроблено. Суспільству, таким чином, неможливо простежити розвиток подій, вплинути на свою власну долю. Це — ще один аргумент на користь легалізації лобістської діяльності.

Таким чином, незважаючи на те, що лобізм в Україні досить міцно увійшов у політико-правове життя, має він, як правило, прихований характер. І пов'язано це, як зазначалося вище, з тим, що лобіювання відбувається у кабінетах різних відомств, міністрів, директорів тобто в коридорах виконавчої влади. Простежити, проконтролювати його, таким чином, стає неможливим. От чому уявляється важливим вивести лобіювання з коридорів виконавчої влади. Парламент приймає рішення колегіально, відповідно до процедури, тобто в ухваленні рішення бере участь не одна людина. У структурах виконавчої влади рішення має право приймати одна людина — керівник даного відомства. При цьому варто мати на увазі, що відсутність прямого закону, чи, іншими словами, пробіл у законодавстві України, дозволяє «нелегальним» лобістам ефективно користуватися протиріччями в законах чи їхньою відсутністю.

Отже, лобізм в Україні існує, але він має найчастіше прихований, тіньовий, стихійний характер. Для нецивілізованого лобізму в Україні є певна база. Мова йде, насамперед, про перехідний стан економіки, коли в короткий термін зважуються завдання, що переводять її в новий соціально-політичний режим: масова приватизація, багатоукладна економіка, становлення успішно працюючих у зарубіжних країнах і нових для України форм (комерційні банки, біржі, фінансово-промислові групи тощо), реформування податкової системи, проблеми в кредитно-грошовій системі [22, с. 17].

Політична система, так само як і економічна, знаходиться в реформованому стані. У цей період різко зростає потреба представників різних форм господарської діяльності у відстоюванні своїх інтересів у владних структурах і цілеспрямованому впливові на політичну владу з метою задоволення численних інтересів.

У зв'язку з цим багато нинішніх груп тиску, на відміну від радянських, не можуть задовольнитися разовими пільгами (кредитами, дотаціями), а ставлять перед собою мету не тільки домогтися певних поступок від представників влади по проблемах, що їх цікавлять, але і прагнуть законодавчо їх закріпити. Тим самим вони забезпечують собі гарантії в одержанні тих чи інших привілеїв на більш тривалий термін [22, с. 17].

Отже, лобізм вітчизняних ділових кіл по набору тактичних прийомів і по об'єктах впливу нічим не відрізняється від подібної діяльності в інших країнах. Разом з тим він має особливості: відсутність єдиної стратегії і строго регламентованої і скоординованої тактики політичної діяльності підприємницьких структур; непрофесіоналізм, перевага нецивілізованих форм, брутальність прийомів лобістської діяльності; концентрація його зусиль на органах виконавчої влади регіонального рівня, за невеликим винятком — вплив на високопоставлених чиновників держапарату; перевага адміністративно-бюрократичних методів: найчастіше економічні важелі використовуються для посилення адміністративних прийомів тиску; практично повна політична і соціальна безвідповідальність та ін.

Таким чином, відсутність закону про лобістську діяльність у сучасних умовах знижує можливість суспільства контролювати лобізм, усувати його негативні сторони.

Література

1. Зяблюк Н. Г. Лоббизм и судебная система США / Н. Г. Зяблюк. — М. : Ин-т США и Канады РАН, 2002. — 59 с.
2. Ильичева Л. Е. Лоббизм и интересы предпринимательства / Л. Е. Ильичева. — М. : Мысль, 2000. — 253 с.
3. Лепехин В. А. Лоббизм / В. А. Лепехин. — М. : Рос. юрид. изд. дом [и др.], 1995. — 115 с.
4. Любимов А. П. Классификация видов лоббизма : материалы к междунар. «круглому столу» в МГЮА / А. П. Любимов. — М. : [б. и.], 1999. — 104 с.
5. Бештоева З. Л. Лоббизм в управлении экономикой / З. Л. Бештоева. — М. : МАКС Пресс, 2004. — 34 с.

6. Круш П. Лоббирование экономических интересов в государстве / П. Круш // Экономика Украины. — 2005. — № 4. — С. 75–80.
7. Сікора І. В. Національні інтереси України та лобістські технології бізнесу / І. В. Сікора. — К. : [б. в.], 2000. — 126 с.
8. Нестерович В. Лобіювання у правотворчому процесі Європейського Союзу / В. Нестерович // Українське право. — 2007. — № 1. — С. 242–256.
9. Цветков В. В. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти : монографія / В. В. Цветков, І. О. Кресіна, А. А. Коваленко. — К. : Ін Юре, 2003. — 496 с.
10. Роговець В. Лобіювання в регіонах: різні підходи і різні інтереси / В. Роговець // Людина і влада. — 2000. — № 7/8. — С. 69–71.
11. Шакун В. И. Украина: общество и преступность / В. И. Шакун // Право и образование. — 2005. — № 1. — С. 155–163.
12. Морозова И. С. Льготы как юридическое средство реализации общеправовых принципов / И. С. Морозова // Право и политика. — 2003. — № 5. — С. 25–30.
13. Выгодное законотворчество // Украинская инвестиционная газета. — 2002. — 25 марта. — С. 8.
14. Малкина М. Ю. Взаимодействие государства и бизнеса в современной России // Теневая экономика... : экономический анализ преступной и правоохранительной деятельности : науч. ежегодник / Рос. гос. гуманит. ун-т ; под общ. ред. Л. М. Тимофеева. — М., 2008. — С. 17–61.
15. Павлов В. Есть ли лоббизм в России / В. Павлов // Российская юстиция. — 1998. — № 8. — С. 19–20.
16. Ткаченко В. Клуб по интересам / В. Ткаченко // Украинская инвестиционная газета. — 2002. — 28 мая. — С. 11.
17. Мишутин С. Преимущества воздействия на «средний уровень» / С. Мишутин, Б. Мянковский, В. Свириденко // Компаньон. — 2004. — № 45. — С. 58–61.
18. Любимов А. П. Лоббизм как конституционно-правовой институт / А. П. Любимов. — М. : [б. и.], 1998. — 256 с.
19. Были б деньги: лоббисты найдутся / материалы подг. Д. Гончаровский, Д. Пархомчук // Украинская инвестиционная газета. — 2002. — 25 марта. — С. 9.
20. Лоббизм на общественных началах // Компаньон. — 1999. — № 47. — С. 17.
21. Иванов Н. Особенности ненационального лоббизма: США и Украина / Н. Иванов // Известия. — 2001. — 19 октября.
22. Одінцова О. Лобізм в Україні: проблеми законодавчого регулювання / О. Одінцова // Юридична Україна. — 2005. — № 7. — С. 15–18.

Надійшла до редакції 08.04.2011 р.