

Л. Т. Рябовол

доктор педагогічних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка

СИСТЕМА ЛОБІЮВАННЯ: СТРУКТУРНИЙ ПОКАЗНИК

У статті на основі критичного аналізу наукових підходів до визначення складників лобіювання обґрунтовано авторське бачення структури системи лобіювання як цілісної сукупності таких взаємопов'язаних компонентів: мета (зміна або прийняття нормативних актів, управлінських рішень); суб'єкти (виконавець, замовник лобістської послуги та органи публічної влади); об'єкти (лобістські послуги, дії); зміст (суб'єктивні права, повноваження, юридичні обов'язки, відповідні правові зв'язки між суб'єктами); результат (прийняття нормативно-правових актів, інших документів, вчинення управлінських дій).

Ключові слова: лобіювання, система лобіювання, структура системи лобіювання, лобістські правовідносини, лобістська діяльність, лобістська послуга.

Постановка проблеми. Цивілізоване лобіювання – невід'ємна частина життя демократичного громадянського суспільства та правової держави. В усьому світі унормована на законодавчому рівні лобістська діяльність розглядається як дієвий механізм запобігання корупції в органах влади.

Вивчення лобіювання, що є складним суспільно-політичним та правовим явищем, вимагає реалізації системного підходу – методологічного підходу, який дозволяє провести комплексне дослідження даного політико-правового інституту як цілісної сукупності взаємопов'язаних і взаємообумовлених складників (компонентів, елементів), а також як підсистеми об'єктів вищого рівня складності, тобто, як мікросистеми у складі макросистем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми. Висвітленню окресленої проблематики свої праці присвятили вітчизняні й зарубіжні фахівці з політології та юриспруденції: Д. Базілевич (становлення інституту лобіювання в Україні) [1], В. Биковець (лобізм у системі представництва інтересів) [2], М. Бризіцький (правовий механізм лобіювання) [3], Б. Вольп і Б. Левін (система лобіювання у США) [4], О. Дягілев (конституційно-правовий аспект лобіювання) [5], Л. Друтман (аналіз діючої і розробка більш демократичної системи лобіювання у США) [6], А. Колісніченко (лобізм у політичному процесі) [7], В. Леманн і Л. Боше (лобіювання в Європейському Союзі) [8], Р. Мацкевич (політико-правові засади лобізму в Україні) [9],

В. Нестерович (конституційно-правові засади лобіювання в Україні і за кордоном) [10], О. Одінцова (правове регулювання лобізму в Україні) [11], В. Федоренко (інститут лобіювання у країнах західної демократії і перспективи його легітимізації в Україні) [12] та ін. У контексті проведених досліджень ці та інші вчені описали окремі складники лобіювання. Його розглядають і як елемент інших систем: як самостійний сегмент відносин у сфері політичних процесів нашої країни; значимий елемент регуляції політичних, соціальних та економічних процесів (Р. Мацкевич) [13, с. 5]; компонент структури представництва політичних інтересів (В. Биковець) [14, с. 44]; невід'ємний інститут сучасного правового життя держави (О. Одінцова) [15, с. 15]; складник кожної поліцентричної політичної системи; специфічний складовий елемент політичної системи (М. Бризіцький) [16, с. 38, 42] тощо.

Загалом у наукових працях з окресленої проблематики простежується системний підхід до дослідження феномену лобіювання, однак реалізований він не повною мірою. Так, генеза і функціональне призначення відповідної системи висвітлені достатньо повно, натомість її структурний показник вимагає додаткового вивчення. Цим і зумовлена тема і мета нашої статті.

Мета статті – на основі результатів критичного аналізу наукових підходів до визначення складників лобіювання обґрунтувати авторське бачення структури системи лобіювання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Структурувати систему означає виокремити й описати її складники (компоненти, елементи) та провести аналіз їх взаємозв'язків і взаємовпливів. Визначають такі елементи лобіювання: цілі, суб'єкти, клієнти, об'єкти, предмет, зміст (О. Дягілев) [17, с. 9]; мета, суб'єкт, об'єкт, активність (діяльність), засоби, результат (М. Бризицький) [18, с. 46].

Системоутворювальну роль у структурі лобіювання, що є різновидом соціальної системи, відіграє мета. Так, досягнення конкретних цілей лобіювання забезпечують відповідні суб'єкти, наприклад, суб'єктами суспільних (соціальних) цілей, як правило, є громадські об'єднання (організації, спілки) та інші інститути громадянського суспільства, а економічних – корпорації, об'єднання промисловців та підприємців. Для здійснення необхідного впливу і просування певних інтересів, що є сутністю лобістської діяльності, лобісти обирають адекватні технології, методи, засоби. Ступінь досягнення мети функціонування системи лобіювання засвідчує результат, аналіз якого дозволяє вдосконалити її організацію.

Мету лобіювання, безпосередньо лобістської діяльності, науковці вбачають у зміні діючих або прийнятті нових нормативних актів, політико-управлінських рішень (А. Колісниченко) [19, с. 56]; прийнятті або неприйнятті конкретного управлінського рішення, вчинення або утримання від вчинення яких-небудь дій щодо інтересів лобістів або їхніх клієнтів (О. Дягілев) [20, с. 9]. Завданням лобістів наразі є переконання представників влади у доцільності й суспільній значущості запропонованих ними ініціатив. При цьому цілі та завдання віддзеркалюють інтереси лобістів – економічні й суспільні (соціальні). Перші пов'язані зі збільшенням прибутку шляхом отримання державних інвестицій (замовлень), доступу до фінансових, природних, земельних ресурсів, зменшення податкового тиску тощо. Другі полягають у проведенні державою соціально-економічних реформ.

Під суб'єктом лобіювання розуміють фізичну чи юридичну особу приватного права, яка здійснює легітимний вплив на визначені законом органи влади, їхніх посадових і службових осіб від власного імені або від імені клієнта, в інтересах і на замовлення якого і здійснюється цей вплив. Д. Базілевич та В. Нестерович до суб'єктів лобіювання відносять виконавця і клієнта [21, с. 7]. Виконавець може бути представлений лобістом

або лобістським об'єднанням. Клієнт – це замовник («споживач») послуги з лобіювання. За М. Бризицьким, ним може бути окрема людина, соціальна група, установа чи організація, й навіть держава чи група держав, що визначають проблему, яка потребує лобіювання, фінансують таку діяльність і, як наслідок, отримують вигоду від досягнутих результатів. На відміну від власне лобістів, клієнти в лобістській діяльності беруть участь опосередковано [22, с. 50]. Можливо, тому О. Дягілев розглядає клієнта в якості додаткового елемента лобіювання [23, с. 9].

Загалом, виконавець – це найманий працівник чи група працівників, які представляють професійно або не на професійній основі інтереси замовника послуги з лобіювання перед уповноваженими органами держави, місцевого самоврядування, їх посадовими особами з метою прийняття/не прийняття ними нормативно-правових актів чи управлінських рішень, вигідних для замовника. Наразі виконавець і замовник можуть бути представлені однією особою.

Щодо об'єкта лобіювання. Згідно з усталеним в юриспруденції та політології підходом цим поняттям переважно опосередковують визначені законом органи влади, їх посадових та службових осіб, коло яких залежить від конституційно-правових форм організації і реалізації державної влади (Д. Базілевич, В. Нестерович) [24, с. 7]. Цікавим у даному контексті є підхід Р. Мацкевича. Так, вчений не просто визначає об'єкт лобіювання як органи державної влади (законодавчої і виконавчої) та місцевого самоврядування, але описує «суб'єктно-об'єктний склад», «суб'єктно-об'єктну детермінацію інституту лобізму», яка «в українській політичній системі представлена системою дій, що реалізують певні інтереси в політико-правовій і соціально-економічній сферах» [25, с. 12]. Напевно, розглядаючи органи держави та місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб суто як об'єкти впливу (тиску) з боку лобістів, такий підхід є виправданим. Проте, на нашу думку, він потребує корегування, принаймні з позицій юриспруденції.

У процесі лобіювання виникають відповідні відносини. На це вказує і О. Дягілев, котрий використовує поняття «лобістські відносини» у контексті визначення предмета і змісту лобіювання [26, с. 9].

Цивілізовані лобістські відносини мають такі ознаки: є різновидом суспільних відносин

у сфері організації та здійснення державної та місцевої влади щодо ухвалення суспільно значущих рішень; виникають, змінюються та припиняються на основі норм і принципів права, які закріплюють відповідну модель таких відносин; виникають між людьми або їх об'єднаннями (фізичними чи юридичними особами), з одного боку, та органами влади, їх посадовими чи службовими особами, з іншого; є способом реалізації цілей-інтересів їх учасників, отже, є свідомими і вольовими; мають, як правило, двосторонній характер, зв'язки їх учасників реалізуються через права, повноваження, обов'язки та відповідальність; охороняються державою, забезпечуються можливістю застосування державного примусу.

Узагальнення перелічених вище ознак дозволяє визначити лобістські відносини як правові. Наразі відповідь на питання щодо їх галузевої належності не є однозначною. Так, різні аспекти відносин у процесі лобістської діяльності регулюються нормами матеріального (трудового, цивільного, адміністративного, кримінального) та процесуального права, що дозволяє розглядати їх як комплексні. Однак, виходячи з того, що найбільш широко вони представлені в конституційному праві, лобістські відносини можна вважати конституційно-правовими.

Проаналізуємо склад лобістських правовідносин. Відштовхуючись від усталеного в юриспруденції підходу до структурування правовідносин [27, с. 232; 28, с. 348; 29, с. 436] тощо, їх склад – це сукупність таких елементів, як: суб'єкти, об'єкти, зміст, юридичні факти.

Суб'єкти лобістських правовідносин (суб'єкти системи лобіювання) – це їхні учасники, особи, які беруть у них участь. Ці відносини виникають між лобістами чи їх об'єднаннями, з одного боку, та органами влади і їх посадовими особами, з іншого. При цьому перші представляють перед другими інтереси своїх клієнтів. Відтак твердження, що органи влади та їх посадові особи є об'єктами лобіювання, не витримує критики. Очевидно, що суб'єкти не можуть вступати у відносини з об'єктами, а тільки з іншими суб'єктами. До того ж, об'єкт не може приймати або не приймати конкретні управлінські рішення, вчиняти або утримуватися від вчинення яких-небудь дій щодо інтересів лобістів або їхніх клієнтів, у той час, як саме на це вказує О. Дягілев у контексті визначення мети лобіювання [30, с. 9]. Отже, посадові особи законодавчих і виконавчих органів влади, які мають можливість

приймати рішення чи реально впливати на їхнє прийняття в інтересах корпоративних структур чи певних соціальних груп, які, за визначенням Є. Тихомирової, є об'єктом лобіювання [32, с. 177], на нашу думку, є активними суб'єктами лобістської діяльності.

Місток до нового розуміння суб'єкта/об'єкта лобіювання з позицій теорії діяльності перекинув М. Бризіцький, котрий вважає, що позначенню об'єкта лобістської діяльності найбільше відповідає термін «суб'єкт публічної влади». Вчений виходить із того, що суб'єктами публічної влади є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові чи службові особи, інші суб'єкти під час здійснення ними офіційних владних повноважень, завдяки яким суб'єкт публічної влади може приймати рішення в інтересах зацікавлених осіб [33, с. 52]. У зв'язку із чим він і може стати суб'єктом лобістських відносин.

Відтак до суб'єктів лобістських правовідносин (системи лобіювання), крім лобістів, їх об'єднань та замовників лобістських послуг, слід віднести також органи державної влади, місцевого самоврядування, їхніх посадових та службових осіб.

Об'єкти правовідносин – матеріальні або нематеріальні блага, які можуть задовольнити інтереси/потреби суб'єктів і з приводу яких суб'єкти вступають у конкретні відносини. Виходячи із загальної класифікації таких об'єктів, запропонованої Н. Оніщенко (матеріальні блага (речі, предмети, цінності); нематеріальні особисті блага; поведінка, дії суб'єктів, різного роду послуги та їх результати; продукти духовної творчості; цінні папери, офіційні документи [34, с. 446]) та О. Дашковською (природні об'єкти; речі, у тому числі гроші та цінні папери, інше рухоме і нерухоме майно; немайнові блага (особисті та соціальні); результати дій, у тому числі послуги і результати робіт; об'єкти права інтелектуальної власності [35, с. 237]), об'єктом лобістських правовідносин є лобістські послуги та результати дій лобістів.

У рамках об'єкта лобіювання можна виокремити предмет. У США, за результатами досліджень В. Нестеровича, предметом лобіювання є: федеральне законодавство, федеральні адміністративні акти, регламенти, виконавчі накази і програми; політичні ініціативи і правова позиція Уряду США; федеральні програми, контракти, кредити, дотації, дозволи і ліцензії; акти про призначення на посади, які потребу-

ють згоди Сенату; законодавство суб'єктів федерації; рішення найвищих судових інстанцій [36, с. 21]. В основі формування конкретного предмета є необхідність у вирішенні певного питання, що становить інтерес замовника лобістської послуги, представленого лобістом чи лобістським об'єднанням, шляхом прийняття або неприйняття компетентним органом державної чи муніципальної (іноді судової) влади певного акта, документа, управлінського рішення або вчинення чи не вчинення дії, що може стосуватися різних аспектів як соціального, зокрема фінансово-економічного, так і культурного життя суспільства загалом, конкретного регіону, територіальної громади, певних соціальних груп населення, корпорацій тощо.

Змістом лобістських правовідносин охоплюються: суб'єктивні права – гарантована норма права міра можливої поведінки та повноваження (для органів публічної влади, посадових і службових осіб); юридичні обов'язки – гарантована норма права міра належної поведінки, в тому числі необхідність нести відповідальність за невиконання своїх обов'язків; правові зв'язки, які на цій основі виникають між суб'єктами таких правовідносин.

Юридичні факти як підстави виникнення, зміни чи припинення лобістських відносин – наявність (виникнення, зміна, зникнення) політичного, економічного, суспільного інтересу, який потребує лобіювання/просування, за умови, що така можливість передбачена законодавством, зокрема гіпотезою відповідної норми права. Специфічною особливістю юридичних фактів у цих правовідносинах є те, що ними можуть бути винятково юридичні дії, тобто такі юридичні факти, які залежать від волі та свідомості суб'єктів даних відносин і передбачають їх активну діяльність.

Зміст лобістських правовідносин є основою формування організаційного (технологічного) складника системи лобіювання. Так, реалізація змісту, підтримання правових зв'язків між суб'єктами лобістських правовідносин передбачає здійснення лобістами певних дій, застосування конкретних методів, технологій впливу на орган публічної влади з метою прийняття ним рішення, потрібного лобісту. Наразі під методами лобіювання Д. Базілевич розуміє сукупність прийомів і способів, використовуючи які в межах чинного законодавства лобісти та лобістські об'єднання здійснюють легітимний вплив від власного імені чи в інтересах і

на замовлення клієнтів на органи влади, їхніх посадових і службових осіб [37, с. 7].

Структура лобіювання не є повною без її результативного компонента, що, як зазначалося вище, засвідчує рівень ефективності даної системи. Згідно з підходом, який переважає в науковій літературі, відповідним показником є нормативно-правові акти, прийняті уповноваженими органами/особами під впливом лобістів. Водночас пропонується й більш розширене бачення результату лобістських дій. За М. Брицьким [38, с. 54], ним може бути прийняття не лише нормативно-правового акта та інших джерел права, а й індивідуальних правових актів, інших документів, вчинення дій. При цьому, акцентує вчений, не будь-які офіційні акти можуть бути результатом лобіювання, позаяк у більшості випадків позитивним правом чітко передбачено підстави і порядок юридичної діяльності суб'єктів публічної влади, і лише можливість обрати конкретний варіант своєї поведінки створює передумови для впливу на нього. Така можливість залежить від рівня суб'єкта в системі державного апарату. Очевидно, що найбільшою вона є в парламенту, у зв'язку із чим результати його діяльності є пріоритетним об'єктом лобіювання. Натомість інтерес лобістів в органах влади на місцях, з огляду на обмежений обсяг їх повноважень, часто зводиться до пришвидшення чи затягування окремих дій у межах передбаченого законом строку. Разом із тим зазначимо, що можливості органів місцевого самоврядування щодо прийняття управлінських рішень, зокрема з фінансових питань щодо розподілу коштів місцевого бюджету, значно зростає в умовах децентралізації, що суттєво підвищує статус цих органів та їхніх посадових осіб в ієрархії інтересів лобістів.

Висновки. Таким чином, структура системи лобіювання – це цілісна сукупність таких складників, як: мета (зміна діючих або прийняття нових нормативних актів, політико-управлінських рішень); суб'єкти (виконавець і замовник лобістської послуги, а також органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи); об'єкти (лобістські послуги з просування певного інтересу клієнта, результати дій лобістів); зміст (сукупність суб'єктивних прав, повноважень, юридичних обов'язків та відповідальності, а також правові зв'язки, які виникають між суб'єктами лобіювання); результат (прийняття нормативно-правового акта та інших джерел права, індивідуальних

правових актів, інших документів, вчинення управлінських дій). Перелічені компоненти системи лобіювання – взаємопов'язані та взаємобумовлені: конкретні інтереси просуваються відповідними суб'єктами, які на забезпечення досягнення мети реалізують права (повноваження), визначені законодавством, обирають технології, методи лобіювання. Ступінь досягнення мети функціонування системи лобіювання засвідчується її результатом, аналіз якого та врахування недоліків лобістської діяльності дозволяє вдосконалити її зміст і організацію. Перспективним у напрямку дослідження є встановлення місця і ролі лобіювання в складі систем вищого рівня – соціально-економічній, політичній, правовій тощо, вивчення їх взаємозв'язків та взаємовпливів тощо.

Список використаної літератури:

1. Базілевич Д., Нестерович В. Інформаційно-аналітичні матеріали до круглого столу: «Лобіювання в Україні: досвід, проблеми і перспективи» / за заг. ред. к.ю.н. В. Федоренка. К.: СПД Москаленко О. М., 2009. 36 с.
2. Биковець В. Лобізм у системі представництва інтересів. Політичний менеджмент. 2006. № 5. С. 44.
3. Бризіцький М.І. Правовий механізм лобіювання: загально теоретична та порівняльно-правова характеристика: дис. ... кандидата юрид. наук. Львів, 2017. 215 с.
4. Wolpe B. C., Levine B. J. Lobbying Congress: How the System Works. Washington : Rutgers University Congressional Quarterly Inc., 1996. 206 p.
5. Дягілев О. В. Правовий інститут лобіювання: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Х., 2010. 20 с.
6. Drutman L., Mahoney C. On the advantages of a well-constructed lobbying system: toward a more democratic, modern lobbying process. Interest Groups & Advocacy. 2017. Volume 6, Issue 3, pp. 290-310.
7. Колісниченко А. І. Лобізм у політичному процесі. Наукові праці. Політологія. 2016. Вип. 272, Т. 284. С. 54-57.
8. Lehmann W., Bosche L. Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices. Working Paper / Constitutional Affairs Series. Luxemburg, 2003. 58 p.
9. Мацкевич Р. М. Політико-правові засади формування інституту лобізму в Україні: автореф. дис... канд. політ. наук. Одеса, 2008. 20 с.
10. Нестерович В.Ф. Конституційно-правові засади інституту лобіювання: зарубіжний досвід та перспективи для України: монографія. Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2010. 752 с.
11. Одінцова О.О. Правове регулювання лобізму в сучасній Україні (загальнотеоретичне дослідження): автореф. дис... канд. юрид. наук. Одеса, 2008. 21 с.
12. Федоренко В.Л., Нестерович В.Ф. Інститут лобіювання у країнах західної демократії та перспективи його легітимації в Україні. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2009. № 9. С. 13.
13. Мацкевич Р.М. Вказана праця.
14. Биковець В. Вказана праця.
15. Одінцова О.О. Вказана праця.
16. Бризіцький М.І. Вказана праця.
17. Дягілев О.В. Вказана праця.
18. Бризіцький М.І. Вказана праця.
19. Колісниченко А.І. Вказана праця.
20. Дягілев О.В. Вказана праця.
21. Базілевич Д, Нестерович В., Федоренко В. Інститут лобіювання в Україні та за кордоном: походження, проблеми, перспективи розвитку. Науково-інформаційне видання. К.: ФОП Москаленко О. М., 2015. 111 с.
22. Бризіцький М.І. Вказана праця.
23. Дягілев О.В. Вказана праця.
24. Базілевич Д, Нестерович В., Федоренко В. Вказана праця.
25. Мацкевич Р.М. Вказана праця.
26. Дягілев О.В. Вказана праця.
27. Теорія держави і права: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О.В. Петришин та ін. Х.: Право, 2014. 368 с.
28. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник; пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.
29. Теорія держави і права. Академічний курс: підруч. / С. В. Бобровник та ін.; за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. К.: Юрінком Інтер, 2006. 688 с.
30. Дягілев О.В. Вказана праця.
31. Тихомирова Є.Б. PR-формування відкритого суспільства: монографія. Київ: Наша культура і наука, 2003. 196 с.
32. Бризіцький М.І. Вказана праця.
33. Теорія держави і права. Академічний курс ... Вказана праця.
34. Теорія держави і права: підруч. ... Вказана праця.
35. Базілевич Д, Нестерович В., Федоренко В. ... Вказана праця.
36. Базілевич Д. Вказана праця.
37. Бризіцький М.І. Вказана праця.

Рябовол Л. Т. Система лоббирования: структурный показатель

В статье на основе критического анализа научных подходов к определению элементов лоббирования обосновано авторское видение структуры системы лоббирования как целостной совокупности таких взаимосвязанных компонентов: цель (изменение или принятие нормативных актов, управленческих решений); субъекты (исполнитель, заказчик лоббистской услуги, а также органы публичной власти); объекты (лоббистские услуги); содержание (субъективные права, полномочия, юридические обязанности, правовые связи субъектов); результат (принятие нормативных актов, других документов, управленческих решений).

Ключевые слова: лоббирование, система лоббирования, структура системы лоббирования, лоббистские правоотношения, лоббистская деятельность, лоббистская услуга.

Riabovol L. T. Lobbying system: structural indicator

In the article, based on a critical analysis of scientific approaches to the definition of elements of lobbying, the author's vision of the structure of the lobbying system as an integral set of such interrelated components is justified: the goal (changing or adopting normative acts, managerial decisions); subjects (service provider, customer of the lobbying service, as well as powerful organizations); objects (lobbying services); content (subjective rights, competence, legal obligations, legal relations of entities); result (adoption of normative acts, other documents, management decisions).

Key words: lobbying, lobbying system, lobbying structure, lobbying legal relations, lobbying activity, lobbying service.