

УДК 343.9.01/343.352

DOI 10.17150/2500-4255.2018.12(5).738-747

КОРРУПЦИОННЫЙ ЛОББИЗМ НА УКРАИНЕ: СУЩНОСТЬ, ДЕТЕРМИНАНТЫ И МЕРЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ

О. С. Бондаренко¹, В. В. Пахомов¹, Ю. В. Лукьяненко²

¹ Сумский государственный университет, г. Сумы, Украина

² Роменская местная прокуратура Сумской области, г. Ромны, Украина

Информация о статье

Дата поступления

27 марта 2017 г.

Дата принятия в печать

10 октября 2018 г.

Дата онлайн-размещения

8 ноября 2018 г.

Ключевые слова

Политическая коррупция; коррупционный лоббизм; теневая экономика; детерминанты коррупционного лоббизма; меры противодействия коррупционному лоббизму

Аннотация. Коррупция во всех ее проявлениях представляет собой одну из самых опасных проблем современного общества. Особенно губительна политическая «высокоуровневая» коррупция, которая сегодня приобрела тотальный характер. К основным формам такой коррупции относится коррупционный лоббизм. Авторы предлагаемой статьи обращают внимание на сущность и основные признаки этого явления, в числе которых, в частности, выделяют противоправность, неэтичность коррупционного лоббизма, его способность неправомерно влиять на власть, а также то, что коррупционный лоббизм является инструментом обогащения конкретных групп или элит. Кроме того, характерной особенностью коррупционного лоббизма на Украине следует признать его политизацию. В статье основные детерминанты коррупционного лоббизма объединены в три группы. Первая — политические детерминанты: отсутствие законодательной основы для лоббизма; недостаточный уровень гласности в деятельности субъектов властных полномочий; неопределенность способов привлечения заинтересованных лиц к процессу обсуждения и принятия управленческих решений; отсутствие должного подхода к проведению антикоррупционной и криминологической экспертизы нормативно-правовых актов. Вторая группа — это экономические детерминанты (наличие теневой экономики и нежелание лоббистов выходить из тени, чтобы уклониться от уплаты налогов). Третья группа представлена двумя культурно-воспитательными детерминантами: исторической склонностью нашего общества к превалированию личных связей над профессиональными; отсутствием не только правовых, но и моральных рамок взаимодействия между лоббистами и представителями власти. Особое внимание уделено анализу основных мер противодействия коррупционному лоббизму. Сделан вывод, что основным детерминантом коррупционного лоббизма является отсутствие воли законодателя на создание механизма лоббирования и желанья общества с помощью правовых механизмов простимулировать эту волю.

CORRUPT LOBBYING IN UKRAINE: ESSENCE, DETERMINANTS AND COUNTERMEASURES

Olha S. Bondarenko¹, Vladimir V. Pakhomov¹, Yurii V. Lukianenko²

¹ Sumy State University, Sumy, Ukraine

² Romny Local Prosecutor's Office in Sumy Region, Romny, Ukraine

Article info

Received

2017 March 27

Accepted

2018 October 10

Available online

2018 November 8

Keywords

Political corruption; corrupt lobbying; shadow economy; determinants of corrupt lobbying; countermeasures against corrupt lobbying

Abstract. Corruption in all its manifestations is one of the most dangerous problems of modern societies. High level political corruption, which has now acquired a universal character, is especially harmful. Corruption lobbying is one of the key forms of such corruption. The authors draw attention to the essence and key characteristics of this phenomenon, which include unlawfulness, unethical character of corruption lobbying, its ability to have an unfair influence on the authorities as well as the fact that corruption lobbying is an instrument of enriching certain groups or elites. Besides, a special feature of Ukrainian corruption lobbying is its politicization. The authors break the key determinants of corruption lobbying into three groups. The first group is political determinants: the absence of legislative basis for lobbying; the insufficient transparency of the work of people with power; the vagueness of methods used to involve stakeholders in discussing and making managerial decisions; the absence of due diligence in the anti-corruption and criminological expertise of normative legal acts. The second group is economic determinants (the existence of shadow economy and the reluctance of lobbyists to leave the shadow zone to evade taxes). The third group is composed of cultural and educational determinants: the historical trend of our society to put personal

connections above professional ones; the absence of not only legal, but also moral frameworks for the interactions between lobbyists and authorities. The authors pay special attention to the analysis of key measures of counteracting corrupt lobbying. They conclude that the main determinant of corrupt lobbying is the absence of both the political will of lawmakers to create a lobbying mechanism and the will of the society to stimulate these activities with law mechanisms.

Коррупция во всех ее проявлениях представляет собой одну из самых опасных проблем современного общества. Особенно губительна политическая «высокоуровневая» коррупция, которая сегодня приобрела тотальный характер. Подтверждением этого, безусловно, являются результаты исследования, проведенного Transparency International в 2016 г., согласно которому Украина по индексу восприятия коррупции занимает 131-е место из 176 в рейтинге¹. К основным формам такой коррупции относится коррупционный лоббизм. Его научной разработкой занимались С. Годный, Е. Гросфельд, Н. Колосова, В. Корниенко, Н. Недюха, М. Росенко и др. Однако исследования, посвященного исключительно сущности, основным детерминантам коррупционного лоббизма и мерам противодействия ему на Украине, выполнено не было, и его проведение по-прежнему представляется насущным.

Основной предпосылкой возникновения названного явления следует признать полное отсутствие правового регулирования лоббизма на Украине. Сам термин «лоббизм» сравнительно новый. Он вошел в политический лексикон в конце XIX в. В Соединенных Штатах Америки еще с середины XIX в. представители различных заинтересованных групп проводили многие часы в кулуарах (лобби с англ. «кулуар, холл, вестибюль»), ожидая законодателей, чтобы поговорить с ними и повлиять на их решения. Постепенно термин «лоббизм» вошел в политический лексикон [1, с. 43]. Теперь данное явление трактуют как деятельность, направленную на убеждение представителей власти поддержать законы, правила, решения, которые предоставляют преимущества определенным компаниям. В то же время лоббирование как часть социальной или общественной жизни может стать игрой, к примеру, по оказанию услуг заинтересованными группами в обмен на принятие решений государственными органами [2, р. 166]. Под коррупционным лоббизмом предлагается по-

нимать использование юридически наказуемых методов давления на органы государственной власти, местного самоуправления, их должностных лиц для отстаивания незаконных интересов [3, с. 54]. Таким образом, граница между лоббизмом как средством воздействия на субъекта властных полномочий с целью принятия желаемого для субъекта лоббирования решения и коррупционным лоббизмом как искаженным видом лоббизма крайне незначительна.

Назовем признаки коррупционного лоббизма. Во-первых, на наш взгляд, это *противоправность*, т. е. формальный государственный запрет такой деятельности. В частности, примечание к ст. 45 Уголовного кодекса Украины содержит перечень коррупционных преступлений, к которым среди прочих принадлежит и злоупотребление властью или служебными полномочиями (ст. 364 УК Украины)². Ответственность за совершение данного противоправного деяния наступает и в случае подкупа лица, уполномоченного на исполнение функций государства или местного самоуправления, в том числе и за решение, принятое под влиянием коррупционного лоббирования.

Во-вторых, признаком рассматриваемого явления выступает *неэтичность* последнего, поскольку коррупционный лоббизм характеризуется наличием у лоббиста возможности оказывать воздействие на политика с помощью потенциально неэтичных средств [4, р. 1041]. В частности, лоббисты могут использовать технологии, недопустимые как для политической, так и для предпринимательской деятельности, например манипулирование как способ воздействия на сознание человека. Кроме того, к нечестным технологиям можно отнести и угрозы или даже шантаж. Большинство коррупционных деяний по своей природе являются противоправными, однако не все из них можно признать неэтичными. В частности, в ст. 172-5

¹ Corruption perceptions index 2016 // Transparency International. URL: http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016.

² Уголовный кодекс Украины от 5 апреля 2001 г. № 2341-14 : (в ред. от 30 сент. 2016 г.) // Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25–26. Стаття 131. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2341-14?test=kkMMfBEvM6xU47PgZiDAs.InHI4O2s80msh8le6>.

Кодекса Украины об административных правонарушениях предусмотрена ответственность за одаривание чиновников. Казалось бы, с детства всех приучают соблюдать моральные предписания — благодарить за заботу, помощь и приветливое отношение. Однако данные нравственные нормы не могут быть слепо экстраполированы на сферу взаимоотношений между субъектом властных полномочий, который предоставляет публичные услуги, и лицом, обращающимся за получением этой услуги. Ведь такое искаженное соблюдение моральных предписаний может обусловить рост числа правонарушений, в том числе и преступлений в сфере служебной и профессиональной деятельности, связанной с предоставлением публичных услуг [5, с. 156].

В-третьих, коррупционный лоббизм является атрибутом неправомерного *влияния на власть*, подрывающего как фундамент власти, так и основы демократического общества [1, с. 46]. Согласно Конституции Украины, единственный носитель власти в государстве — народ, который может реализовывать свою власть как непосредственно, так и через избранных представителей³, т. е. деятельность органов государственной власти, государственных органов и органов местного самоуправления должна быть направлена исключительно на реализацию воли народа и его интересов. А наличие личных связей, по сути, дискредитирует эту норму. Такие личные связи могут быть выгодны субъектам предпринимательской деятельности, поскольку могут упростить процедуру получения разрешений или лицензий, налогообложение, аренду земли и т. п. Таким образом, логичным представляется предположение Д. Миле о том, что желание получить подобные связи закономерно порождает вопрос, могут ли они быть приобретены или арендованы [6, р. 30].

Другими словами, наличие так называемых прямых отношений между лоббистом и политиком, безусловно, упрощает процедуру их «сотрудничества». В то же время в условиях значимости денежных отношений в современном мире возможность «аренды» времени политика не исключается. Примером данного рода отношений являются совместные обеды субъектов властных полномочий и представи-

телей лоббистских организаций, которые будут оплачены последними. Естественно, совместное времяпрепровождение указанных лиц не может быть прямо квалифицировано как коррупционный лоббизм (лишь как лоббизм), однако определенные предпосылки для зарождения последнего все же могут появиться. Таким образом, в случае постоянного характера такого рода встреч государственное управление рискует превратиться в марионетку бизнеса (корпораций), поскольку коррупционный лоббизм, постепенно внедряясь, приобретет черты элемента государственного управления.

В-четвертых, коррупционный лоббизм служит *инструментом обогащения конкретных групп или элит*. Безусловно, лоббистская деятельность всегда направлена на удовлетворение интересов узких групп, однако коррупционный лоббизм обостряет противоречия между частными интересами узких групп (классов, партий и т. д.) и интересами гражданского общества, а значит, является фактором социальной несправедливости. В целом лоббизм, как метко замечает М. Росенко, предоставляет отдельным гражданам и их группам возможность косвенно участвовать в создании и подготовке правовых и политических решений. И это важно, поскольку большинство данных групп может не иметь представителей в парламенте, заинтересованных в отстаивании их интересов, а также в органах исполнительной власти, где тоже расширяется доступ к власти как таковой на основе политического плюрализма, что характерно прежде всего для демократических режимов. В связи с тем что власть объективно не в состоянии удовлетворить одновременно и наиболее полно все интересы сразу, возникает проблема очередности, приоритета их осуществления. Отсюда закономерное стремление различных групп и слоев общества воздействовать на поведение государства с целью переориентации осуществляемой им политики в свою пользу, его стимулирования принимать выгодные для них управленческие решения. Таким образом, через лоббистскую деятельность становится возможным реализовать различные интересы, которые в противном случае могли бы остаться невосстановленными [7]. Однако коррупционный лоббизм, несомненно, искажает этот позитивный эффект, поскольку является плацдармом для реализации воли не всех слоев общества, а только определенных «избранных» лиц, имеющих «доступ» к высокопоставленным чиновникам,

³ Конституция Украины от 28 июня 1996 г. № 254к/96-ВР : (в ред. от 30 сент. 2016 г.) // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

уполномоченным на принятие управленческих решений, и необходимые рычаги давления на этих субъектов с целью собственного обогащения. Такими рычагами могут стать имиджевые, политические, экономические, социальные и др.

В-пятых, характерной особенностью коррупционного лоббизма на Украине следует назвать его *политизацию* — открытое, если не сказать массовое, вхождение предпринимателей в политику [8, с. 38]. Таким образом, лица, являющиеся учредителями или представителями определенных юридических лиц, а также их объединений, получают непосредственную возможность лоббировать свои бизнес-интересы, минуя посредников. И как свидетельствует практика, самый простой способ достижения этой цели именно коррупционный. Такого рода политики отстаивают исключительно интересы собственного бизнеса, а не отрасли. И это колоссальная разница между украинским и классическим европейским лоббированием, где большой бизнес создает ассоциации или специализированные структуры, и уже эти структуры представляют бизнес в парламенте [9, с. 73]. То есть коррупционный лоббизм тесно связан с бизнес-циклом [10, р. 306] и может выступать одним из его основных инструментов.

Особое внимание предлагаем обратить на детерминанты коррупционного лоббизма. Мы считаем, что их целесообразно объединить в три группы. Первая группа — это *политические* детерминанты, в частности *отсутствие законодательной основы для лоббизма*. В коридорах Верховной Рады Украины было утеряно уже несколько законопроектов о лоббизме. Например, в 1999 г. — закон о лоббировании на Украине (инициатор законопроекта — И. Шаров) и закон о правовом статусе групп, объединенных общими интересами (лоббистских групп), в Верховной Раде (инициатор — Ю. Сахно); в 2005 г. — закон о деятельности лоббистов в Верховной Раде Украины (инициатор законопроекта — И. Грынив) [11]; в 2016 г. — закон о лоббизме (инициатор законопроекта — Т. Батенко) и закон о лоббировании (инициатор — Н. Мустафа-Маси). Отсутствие нормативно-правового регулирования вопроса лоббирования на Украине неизбежно ведет к злоупотреблениям и нарушениям, поэтому определение правовых рамок этого явления должно стать для законодателя первоочередной задачей, так как способно обеспечить государственный и общественный контроль над ним. До тех пор пока это не будет реализова-

но, лоббизм продолжит тесно переплетаться с коррупцией. Легализация лоббизма поможет выявить интересы определенных групп лиц, стоящих за тем или иным проектом закона или решением, определить, кто его лоббирует и кто стоит за лоббистами, открыть реальных авторов государственных решений, выявить степень зависимости или независимости представителей власти и предоставит гражданам больше информации об их деятельности [12].

В вопросе регулирования лоббизма показателен опыт иностранных государств. Среди европейских стран в этом отношении наилучшим примером является Федеративная Республика Германия. Нормы Основного закона данного государства указывают на законность существования лоббизма лишь косвенно, а более конкретно этот вопрос детализирован в отраслевых законодательных и подзаконных актах, например касающихся взаимодействия представителей законодательной и исполнительной власти с лоббистами [13, с. 127]. В Соединенных Штатах Америки институт лоббирования развит больше, чем в любой другой стране. Более 11 тыс. фирм и частных предпринимателей профессионально представляет интересы клиентов в государственных структурах. Основной объект лоббирования — это исполнительные органы власти, прежде всего правительство, которое наделено законодательной инициативой [11].

Вторым детерминантом политической группы является *недостаточный уровень гласности* в деятельности субъектов властных полномочий. Принцип гласности, бесспорно, центральный принцип взаимоотношений между государством и обществом, сущность которого заключается в открытости, прозрачности, публичности организации и деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, а также в доступности информации об их деятельности [14, с. 28–29].

С целью обеспечения действия принципа гласности на Украине разработана системная законодательная база, объединяющая как законы (законы Украины «О доступе к публичной информации», «Об обращениях граждан»), так и подзаконные нормативно-правовые акты (указ Президента Украины «Вопросы обеспечения органами исполнительной власти доступа к публичной информации», постановление Кабинета Министров Украины «Вопросы исполнения Закона Украины «О доступе к публичной

информации» в Секретариате Кабинета Министров Украины, центральных и местных органах исполнительной власти» от 25 мая 2011 г. № 583, приказ Министерства юстиции Украины «Об утверждении Перечня сведений, составляющих служебную информацию в Министерстве юстиции Украины» от 8 июня 2011 г. № 1537/5). Однако все перечисленные и другие законодательные источники «удачно» обходят тему лоббирования, групп давления, частных интересов и т. п. К примеру, гласность парламента представляется относительной, поскольку на сайтах комитетов парламента можно ознакомиться только с общими данными о результатах их работы (посещение, результаты голосования) без детализации качественных и количественных показателей, что, в свою очередь, порождает возможность неотслеживаемого коррупционного лоббирования. На наш взгляд, сложившаяся ситуация свидетельствует о субъективном урегулировании вопроса гласности.

Третьим политическим детерминантом, который тесно связан с предыдущим, является *неопределенность способов привлечения заинтересованных лиц к процессу обсуждения и принятия управленческих решений*. Как известно, привлечение неправительственных организаций и частных лиц к принятию законодательных решений представляет собой один из принципов демократического режима, ведь они осуществляют огромный объем работы по отстаиванию прав и свобод граждан, обеспечению их осведомленности в целом и освещению деятельности органов власти и местного самоуправления [15, с. 3]. Однако процедура такого рода привлечения законодателем практически не очерчена. Например, в ч. 7 ст. 29 Закона Украины «О комитетах Верховной Рады Украины» предусмотрена возможность участия приглашенных лиц, в том числе и лоббистов, в заседаниях комитетов⁴. Но процедура их участия и объем влияния на процесс обсуждения и принятия решений по тем или иным вопросам законодателем не определены. Аналогичная норма содержится и в постановлении Кабинета Министров Украины «Об утверждении Регламента Кабинета Министров Украины» от 18 июля 2007 г. № 950, однако и в этом случае вопрос о правилах такого привлечения остается

⁴ О комитетах Верховной Рады Украины : закон Украины от 4 апр. 1995 г. : (в ред. от 5 янв. 2017 г.) // Відомості Верховної Ради України. 1995. № 19. Ст. 134. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80>.

открытым⁵. Подобные законодательные проблемы выступают базисом для процветания злоупотреблений, в том числе и коррупционного лоббирования, в сфере принятия управленческих решений.

Четвертым и заключительным детерминантом этой группы следует признать *отсутствие должного подхода к проведению антикоррупционной и криминологической экспертизы нормативно-правовых актов*. Антикоррупционной экспертизой принято считать деятельность специалистов (экспертов), направленную на выявление и описание коррупциогенных факторов, относящихся к действующим правовым актам и их проектам, разработку рекомендаций по устранению или ограничению действия таких факторов [16, с. 6]. Порядок осуществления такой экспертизы, в частности субъекты, уполномоченные ее реализовывать (Министерство юстиции Украины, профильный парламентский комитет, Национальное агентство по вопросам предотвращения коррупции, общественность), а также процесс обнародования ее результатов и пр., определен Законом Украины «О предотвращении коррупции». Стоит отметить, что на практике выявление коррупциогенных факторов иногда становится либо сложной, либо абсолютно невыгодной задачей, поскольку лоббисты попросту могут подкупить чиновника с целью получения положительного заключения по итогам данной экспертизы. Таким образом, существует замкнутый круг: коррупция порождает еще большую коррупцию, поскольку реализовывать свои права в государстве законно становится невыгодно или элементарно невозможно.

Показательным в контексте осуществления антикоррупционной экспертизы следует признать опыт Российской Федерации, где вопрос проведения последней регулируется не только разделом в антикоррупционном законе, но и отдельным законодательным актом — Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», что, в свою очередь, подтверждает важность правовых и организационных основ антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов в целях выяв-

⁵ Об утверждении Регламента Кабинета Министров Украины : постановление Каб. Министров Украины от 18 июля 2007 г. : (в ред. от 2 февр. 2017 г.) // Офіційний Вісник України. 2007. № 54. Ст. 2180. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF>.

ления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения для общественной жизни⁶.

Что касается криминологической экспертизы, т. е. экспертно-криминологического исследования, направленного на выявление криминологически значимых факторов, нежелательное возникновение или негативные изменения которых связаны с объектом исследования, а также на разработку рекомендаций по их устранению, предотвращению или стимулированию [17, с. 23], то дела с ней обстоят еще хуже, поскольку результаты антикоррупционной экспертизы де-юре подлежат публикации и, соответственно, с ними можно ознакомиться, а данные криминологических экспертиз полностью закрыты. Проблемой в первую очередь является то, что понятие, суть и порядок проведения криминологической экспертизы на законодательном уровне не определены. В Верховной Раде Украины уже более десяти лет в разработке находится проект Закона «О криминологической экспертизе проектов нормативно-правовых актов». В объяснительной записке к законопроекту его цель определяется как создание правовых и организационных основ внедрения на Украине криминологической экспертизы проектов нормативно-правовых актов для выявления и предотвращения нормативного закрепления положений, реализация которых может усилить действие причин и условий, способствующих совершению преступлений, или ослабить социальные мероприятия, направленные на устранение таких причин и условий⁷. Однако его принятие сдерживается рядом причин как объективного (отсутствие Закона Украины «О нормативно-правовых актах»), так и субъективного (банальная невыгодность такой экспертизы заинтересованным лицам) характера. Поэтому правовой необходимости проводить данную экспертизу и ответственности за уклонение от ее проведения законодательством не предусмотрено. Естественно, субъекты законодательной инициативы, как правило, обращаются к экспертам-криминологам за проведением криминологической экспертизы проектов

⁶ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : федер. закон от 17 июля 2009 г. № 329-ФЗ : (в ред. от 21 окт. 2013 г.). URL: <http://minjust.ru/ru/normativnyepravovye-i-inye-akty-v-sfere-protivodeystviya-korrupcii/federalnyy-zakon-ot-17072009-no>.

⁷ URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc_4_2?id=&pf3516=7755&skl=5.

нормативно-правовых актов. Вместе с тем она не носит обязательного характера и, к сожалению, используется только в том случае, если содержит положительную оценку анализируемого проекта.

Вторая группа детерминантов коррупционного лоббизма — *экономические* детерминанты, которые тесно взаимосвязаны. И первый из них — это *наличие теневой экономики*. К сожалению, в условиях коррупции, непомерного налогового бремени и излишне бюрократизированных процедур открытия и ведения предпринимательской деятельности предпринимателям проще реализовывать свое конституционное право в обход закона, так как открытая предпринимательская деятельность на практике становится неприбыльной из-за необходимости постоянных «подарков» и «услуг» для государственных служащих. В ситуации, когда основное внимание контролирующих органов направлено на обеспечение наполняемости государственной казны, возникает оптимальная атмосфера для процветания коррупционного лоббизма, поскольку в государстве попросту не остается средств для введения контроля за лоббистской деятельностью. Безусловно, абсолютно оправданной является позиция Ф. Шнейдера и Х. Енсте, указывающих, что на пути к сокращению уровня теневой (подпольной) экономики и выяснения степени ее влияния на официальную экономику необходимо преодолеть множество преград [18, р. 106]. И, конечно, говорить о полном искоренении этого явления, к сожалению, не приходится. Однако даже сокращение ее уровня способно коренным образом повлиять на бизнес-климат в обществе в целом и на развитие института лоббизма в частности, ведь, чтобы быть успешными, предприятия должны будут тратить больше средств на лоббирование [19, р. 48].

Второй детерминант — это нежелание лоббистов выходить из тени, чтобы *уклониться от уплаты налогов*. В частности, проект закона «О лоббизме» от 20 сентября 2016 г. предусматривает государственную регистрацию для физического или юридического лица, которое намеревается стать субъектом лоббизма, и внесение сведений о таком лице в государственный реестр лоббистов⁸. Данное требование, несомненно, порождает необходимость уплаты налогов

⁸ О лоббизме : проект закона от 20 сент. 2016 г. № 5144. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc_1?pf3511=60052.

субъектом лоббизма, что, в свою очередь, выступает ключевым стимулом для бойкотирования принятия этого закона, которое, бесспорно, приведет к нарушению бизнес-циклов многих предприятий, которые годами лоббируют свои интересы законными и незаконными способами без каких-либо отчислений в бюджет страны.

Третья группа детерминантов — *культурно-воспитательные*. Среди них можно назвать, например, *историческую склонность нашего общества к превалированию личных связей над профессиональными*. Основной закон Украины закрепляет, что Украина является правовым государством, где действует принцип верховенства права, но в то же время актуальными остаются и вековые традиции взаимодействия в обществе, такие как услуга за услугу, *do ut des* (даю, чтобы ты дал) [20, с. 34]. Преодолеть этот фактор на практике оказывается сложнее всего, поскольку менять необходимо не только законодательство, но и ментальность народа, что, безусловно, требует колоссальных временных затрат и постоянного целенаправленного воздействия, что в современных реалиях осуществить крайне непросто.

Кроме того, детерминантом этой группы следует признать и *отсутствие не только правовых, но и моральных рамок взаимодействия* между лоббистом и представителем власти. Лоббизм как деятельность, которая зачастую реализуется на границе с нравственными нормами, должна быть наполнена определенными признаками. Одним из важнейших атрибутов лоббизма является его формализм, т. е. лоббисты признают первенство смысла закона, а не его буквы, и, соответственно, вся их деятельность подчинена этому правилу. Между тем коррупционный лоббизм находится вне рамок действия любых принципов толкования права, так как его усилия направлены исключительно на удовлетворение потребностей групп интересов независимо от того, насколько они соответствуют существующему правопорядку. Поэтому коррупционные лоббисты и не сторонятся любых средств для достижения поставленных целей. К примеру, они могут использовать подарки, шантаж или даже принуждение. Именно поэтому в обществе сформировалось негативное отношение к лоббизму как деятельности, в лучшем случае граничащей с правомерностью, а в худшем — сугубо неправомерной. И повлиять на эти устоявшиеся представления в условиях масштабности злоупотребления властью,

подкупа и неправомерного влияния на представителей власти оказывается затруднительно.

Особое внимание предлагаем уделить мерам противодействия коррупционному лоббизму. Первая и основополагающая мера, как уже обозначалось, *нормативно-правовое урегулирование лоббизма*. С этой целью следует принять соответствующий закон, в котором будет определена правовая сущность лоббизма, его принципы, гарантии осуществления и методы лоббистской деятельности, порядок предоставления лоббистских услуг, субъекты лоббизма, их правовой статус, ответственность и пр. За основу, по нашему мнению, необходимо принять законопроект № 5144, разработанный в 2016 г., поскольку именно он на данный момент признан Комитетом Верховной Рады Украины по вопросам предотвращения и противодействия коррупции актом, который не содержит коррупционных факторов и соответствует требованиям антикоррупционного законодательства⁹.

Узаконивание лоббизма непременно позволит выявить степень влияния лоббистов на государственную власть, обеспечит реализацию принципа гласности в деятельности субъектов властных полномочий, что немаловажно. Более того, легализация лоббизма сулит гражданскому обществу еще один способ воздействовать на формирование и осуществление государственной политики, так как лоббизм — это инструмент его самоорганизации, с помощью которого поддерживается либо блокируется определенное решение или законопроект органов государственной власти [1, с. 46].

Вторая мера, направленная на противодействие коррупционному лоббизму, тесно связана с предыдущей и предусматривает *внесение изменений и дополнений в ряд законодательных актов*. Во-первых, в ст. 91 Закона Украины «О Регламенте Верховной Рады Украины» необходимо добавить ч. 1-1 и изложить ее в следующей редакции: «Если законопроект разработан с участием лиц, которые в соответствии с положениями Конституции Украины не являются субъектами законодательной инициативы, то вместе с законопроектом подается список авторов, который должен содержать имена авторов и участников разработки законопроекта, а так-

⁹ Заключение о результатах осуществления антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта (проекта закона о лоббизме). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60052.

же (при наличии) должности и названия организаций, которые они представляют»¹⁰.

Во-вторых, ст. 48 Закона Украины «О комитетах Верховной Рады Украины» следует дополнить частью 4 в следующей редакции: «В заседаниях комитетов имеют право принимать участие субъекты лоббизма по вопросам, отнесенным к предмету лоббизма» (и, соответственно, ч. 4 и 5 считать частями 5 и 6).

В-третьих, § 3 постановления Кабинета Министров Украины «Об утверждении Регламента Кабинета Министров Украины» от 18 июля 2007 г. № 950 необходимо изложить в следующей редакции: «Кабинет Министров информирует общественность о своей деятельности, привлекает граждан, представителей общественных и лоббистских организаций в процесс принятия решений по вопросам, имеющим важное общественное значение и касающимся сферы их деятельности».

В-четвертых, мы убеждены, что для обеспечения комплексного подхода к противодействию коррупционному лоббизму целесообразным является не только предотвращение данного деструктивного явления, но и борьба с ним. С учетом этого требуется обеспечить системную юридическую охрану лоббирования и ввести не только посредственную уголовную ответственность за коррупционный лоббизм, но и правовую норму, которая на административно-правовом уровне обеспечит охрану отношений лоббирования. Таким образом, следует дополнить гл. 13-А Кодекса Украины об административных правонарушениях статьей 172-3 следующего содержания:

«Статья 172-3. Нарушение законодательства в сфере лоббирования

1. Непредставление, несвоевременное представление или представление заведомо недостоверной информации субъектом лоббирования в орган, осуществляющий ведение электронного реестра субъектов лоббирования, —

влечет наложение штрафа от двухсот до пятисот необлагаемых минимумов доходов граждан.

2. Повторное нарушение требований предоставления такой информации в течение года с момента наложения последнего взыскания, предусмотренного санкцией данной статьи, —

влечет наложение штрафа от одной тысячи до двух тысяч пятисот необлагаемых минимумов доходов граждан с лишением права зани-

мать определенные должности или заниматься определенной деятельностью сроком на один год».

Третья мера противодействия коррупционному лоббизму предполагает создание незыблемой системы контроля над оказанием лоббистских услуг. Для этой цели Министерство юстиции Украины следует уполномочить реализовывать государственный контроль, в частности быть держателем электронного реестра лоббистов, осуществлять плановые и внеплановые проверки субъектов лоббизма и т. п. Впрочем, мы считаем, что наиболее действенным видом контроля над деятельностью лоббистов должен стать общественный, поскольку, по оценкам экспертов, именно развитие современных средств массовой информации и высокий уровень общественного сознания способствуют уменьшению количества злоупотреблений властью [21].

Согласно украинскому законодательству (законам Украины «О противодействии коррупции», «О доступе к публичной информации»), средства массовой информации выступают полноправными субъектами предотвращения коррупции. Их роль и значение в обеспечении демократии, плюрализма и публичности в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления, являются неопределимыми, ведь основная задача средств массовой информации — обеспечение оперативного, объективного и надлежащего освещения событий, фактов или явлений. Реализация этой задачи служит залогом информирования населения о состоянии коррупции во всех ее проявлениях.

Таким образом, коррупционный лоббизм как проявление теневого, неэтичного и неправомерного воздействия на власть остается одним из наиболее закрытых процессов для какого-либо влияния, а тем более противодействия. Вместе с тем факторы, которые способствуют возникновению и развитию этого деструктивного явления, могут быть либо устранены, либо существенно сокращены. В заключение следует отметить, что основной детерминант коррупционного лоббизма — отсутствие воли законодателя на создание механизма лоббирования и желая общества с помощью правовых механизмов простимулировать эту волю.

¹⁰ О лоббизме : проект закона от 20 сент. 2016 г. № 5144.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Выговский Д. Суть лоббизма как категории политической науки / Д. Выговский // Украинская национальная идея: реалии и перспективы развития. — 2008. — № 20. — С. 42–48.
2. Jakubiak-Mirowska A. Lobbying in a democratic state of law — between meaning and Judgment / A. Jakubiak-Mirowska // *Persona y derecho*. — 2015. — Vol. 1, № 72. — P. 149–168. — DOI: 10.15581/011.72.149-168.
3. Колосова Н. М. Лоббизм и коррупция / Н. М. Колосова // Журнал российского права. — 2014. — № 2. — С. 53–59.
4. Borisov A. The corporate value of (corrupt) lobbying / A. Borisov, E. Goldman, N. Gupta // *The review of financial studies*. — 2016. — Vol. 29, № 4. — P. 1039–1071.
5. Бондаренко О. С. Предмет преступлений в сфере служебной деятельности и профессиональной деятельности, связанной с предоставлением публичных услуг : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / О. С. Бондаренко. — Киев, 2016. — 290 с.
6. Milyo J. Corporate influence and political corruption / J. Milyo // *The Independent Reviews*. — 2014. — Vol. 19, № 1. — P. 19–36.
7. Росенко М. И. Лоббизм и его роль в деятельности современных парламентов. Путь совершенствования регламентации деятельности лоббистов в парламенте Украины [Электронный ресурс] / М. И. Росенко // Государственное управление: усовершенствование и развитие. — 2010. — № 10. — Режим доступа: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=214>.
8. Корниенко В. О. Политическое лоббирование в Украине: теоретический рычаг и практические реалии / В. О. Корниенко, С. П. Годный // *Политическая жизнь*. — 2016. — № 1. — С. 29–34.
9. Гросфельд Е. Цивилизованный лоббизм как антикоррупционная технология / Е. Гросфельд // *Политический менеджмент*. — 2013. — № 59. — С. 70–77.
10. Detotto C. Cycles in crime and economy leading, lagging and coincident behaviors / C. Detotto, E. Otranto // *Journal of Quantitative Criminology*. — 2011. — Vol. 28, iss. 2. — P. 295–317. — DOI: 10.1007/s10940-011-9139-5.
11. Годный С. П. Политический лоббизм как практика и фактор развития общественного сознания [Электронный ресурс] / С. П. Годный // *Парадигма сознания*. — 2015. — № 8 (11). — Режим доступа: <http://oaji.net/articles/2016/1739-1453990866.pdf>.
12. Чорна М. Р. Лоббизм как социально-политический феномен [Электронный ресурс] / М. Р. Чорна, О. А. Заславська // Социум, наука, культура : материалы науч. интернет-конф., Киев, 16 июня 2012 г. — Режим доступа: <http://intkonf.org/chorna-m-r-kand-politichn-nauk-zaslavska-o-o-lobizm-yak-sotsialno-politichniy-fenomen>.
13. Гвоздецкий В. Д. Коррупция — отображение состояния общественного организма / В. Д. Гвоздецкий // *Внешняя торговля: экономика, финансы, право*. — 2011. — № 3–4. — С. 124–132.
14. Томкина А. Принцип гласности процедуры принятия правовых актов Кабинета Министров Украины / А. Томкина // *Право Украины*. — 2004. — № 9. — С. 28–31.
15. Заславский А. Участие общественности в законотворческом процессе Украины / А. Заславский // *Журнал «Парламент»*. — 2015. — № 3. — С. 2–40.
16. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов (федеральный и региональные аспекты) / под ред. Н. А. Лопашенко. — М. : Юрлитинформ, 2011. — 248 с.
17. Орлов Ю. В. Криминологическая экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов: научно-методическое обеспечение : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Ю. В. Орлов. — Киев, 2010. — 257 с.
18. Schneider F. Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences / F. Schneider, D. H. Enste // *Journal of Economic Literature*. — 2000. — Vol. 38. — P. 77–114.
19. Harstand B. Bribes, lobbying, and development / B. Harstand, J. Svensson // *American Political Science Review*. — 2011. — Vol. 105, № 1. — P. 46–63. — DOI: 10.1017/S0003055410000523.
20. Мельник М. И. Взятничество: общая характеристика, проблемы квалификации, совершенствование законодательства / Н. И. Мельник. — Киев : Парламент. изд-во, 2000. — 256 с.
21. Недюха Н. Лоббизм как социально-политический феномен: сущность и средства воздействия [Электронный ресурс] / Н. Недюха, Н. Федорин // *Вече*. — 2010. — № 3. — Режим доступа: <http://www.viche.info/journal/1857>.

REFERENCES

1. Vygovskii D. The essence of lobbyism as a category of political science. *Ukrainskaya natsional'naya ideya: realii i perspektivy razvitiya = Ukrainian National Idea: Actual Situation and Development Prospects*, 2008, no. 20, pp. 42–48. (In Russian).
2. Jakubiak-Mirowska A. Lobbying in a democratic state of law — between meaning and judgment. *Persona y Derecho*, 2015, vol. 1, no. 72, pp. 149–168. DOI: 10.15581/011.72.149-168.
3. Kolosova N. M. Lobbyism and Corruption. *Zhurnal rossiiskogo prava = Russian Law Journal*, 2014, no. 2, pp. 53–59. (In Russian).
4. Borisov A., Goldman E., Gupta N. The corporate value of (corrupt) lobbying. *The Review of Financial Studies*, 2016, vol. 29, no. 4, pp. 1039–1071.
5. Bondarenko O. S. *Predmet prestuplenii v sfere sluzhebnoi deyatel'nosti i professional'noi deyatel'nosti, svyazannoi s predostavleniem publichnykh uslug. Kand. Diss.* [The object of crime in official and professional activities connected with providing public services. Cand. Diss.]. Kiev, 2016. 290 p.
6. Milyo J. Corporate influence and political corruption. *The Independent Reviews*, 2014, vol. 19, no. 1, pp. 19–36.
7. Rosenko M. I. Lobbyism and its role in the work of modern parliaments. Ways of improving the regulation of lobbyists' work in the Ukrainian Parliament. *Gosudarstvennoe upravlenie: usovershenstvovanie i razvitie = Public Administration: Improvement and Development*, 2010, no. 10. Available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=214>. (In Russian).
8. Kornienko V. O., Godnyi S. P. Political lobbying in Ukraine: theoretical leverage and practice. *Politicheskaya zhizn' = Political Life*, 2016, no. 1, pp. 29–34. (In Russian).

9. Grosfeld E. Civilized lobbying as an anti-corruption technology. *Politicheskii menedzhment = Political Management*, 2013, no. 59, pp. 70–77. (In Russian).
10. Detotto C., Otranto E. Cycles in crime and economy leading, lagging and coincident behaviors. *Journal of Quantitative Criminology*, 2011, vol. 28, iss. 2, pp. 295–317. DOI: 10.1007/s10940-011-9139-5.
11. Godny S. P. Political lobbying as a practice and a factor of development of social consciousness. *Paradigma soznaniya = Paradigm of Knowledge*, 2015, no. 8 (11). Available at: <http://oaji.net/articles/2016/1739-1453990866.pdf>. (In Russian).
12. Chorna M. R., Zaslavska O. A. Lobbying as a socio-political phenomenon. *Sotsium, nauka, kul'tura. Materialy nauchnoi internet-konferentsii, Kiev, 16 iyunya 2012 g.* [Society, Science, Culture. Materials of Internet Research Conference, Kiev, June 16, 2012]. Available at: <http://intkonf.org/chorna-m-r-kand-politichn-nauk-zaslavska-o-o-lobizm-yak-sotsialno-politichnyy-fenomen>. (In Russian).
13. Gvozdetskii V. D. Corruption — a reflection of the condition of the public organism. *Vneshnyaya trgovlya: ekonomika, finansy, pravo = Foreign Trade: Economics, Finance, Law*, 2011, no. 3–4, pp. 124–132. (In Russian).
14. Tomkina A. The principle of transparency in enacting legal regulations in the Ukrainian Cabinet of Ministers. *Pravo Ukrainy = The Law of Ukraine*, 2004, no. 9, pp. 28–31. (In Russian).
15. Zaslavskii A. Community participation in Ukrainian lawmaking. *Zhurnal «Parlament» = «Parliament» Journal*, 2015, no. 3, pp. 2–40. (In Russian).
16. Lopashenko N. A. (ed.). *Antikorruptsionnaya ekspertiza normativnykh pravovykh aktov i ikh proektov (federal'nyi i regional'nye aspekty)* [Anti-Corruption Expertise of Normative Legal Acts and Draft Laws (federal and regional aspects)]. Moscow, YurLitinform Publ., 2011. 248 p.
17. Orlov Yu. V. *Kriminologicheskaya ekspertiza normativno-pravovykh aktov i ikh proektov: nauchno-metodicheskoe obezpechenie. Kand. Diss.* [Criminological Expertise of Normative Legal Acts and Draft Laws: Research and Methodological Support. Cand. Diss.]. Kiev, 2010. 257 p.
18. Schneider F., Enste D. H. Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences. *Journal of Economic Literature*, 2000, vol. 38, pp. 77–114.
19. Harstand B., Svensson J. Bribes, lobbying, and development. *American Political Science Review*, 2011, vol. 105, no. 1, pp. 46–63. DOI: 10.1017/S0003055410000523.
20. Melnik M. I. *Vzlyachnichestvo: obshchaya kharakteristika, problemy kvalifikatsii, sovershenstvovanie zakonodatel'stva* [Bribery: General Characteristics, Issues of Qualifying, Improvement of Legislation]. Kiev, Parliament Publ., 2000. 256 p.
21. Nedyukha N., Fedorin N. Lobbyism as a Social and Political Phenomenon: Essence and Ways of Influence. *Veche = Assembly*, 2010, no. 3. Available at: <http://www.viche.info/journal/1857>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Бондаренко Ольга Сергеевна — преподаватель кафедры уголовно-правовых дисциплин и судопроизводства Учебно-научного института права Сумского государственного университета, кандидат юридических наук, г. Сумы, Украина; e-mail: olya.tereschenko34@gmail.com.

Пахомов Владимир Васильевич — заведующий кафедрой уголовно-правовых дисциплин и судопроизводства Учебно-научного института права Сумского государственного университета, доктор юридических наук, доцент, г. Сумы, Украина; e-mail: kafedrapravasumdu@ukr.net.

Лукьяненко Юрий Викторович — заместитель руководителя Роменской местной прокуратуры Сумской области, кандидат юридических наук, г. Ромны, Украина; e-mail: London-yuriy@mail.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Бондаренко О. С. Коррупционный лоббизм на Украине: сущность, детерминанты и меры противодействия / О. С. Бондаренко, В. В. Пахомов, Ю. В. Лукьяненко // Всероссийский криминологический журнал. — 2018. — Т. 12, № 5. — С. 738–747. — DOI: 10.17150/2500-4255.2018.12(5).738-747.

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Bondarenko, Olha S. — Lecturer, Chair of Criminal Law and Procedure, Academic and Research Institute of Law, Sumy State University, Ph.D. in Law, Sumy, Ukraine; e-mail: tereschenko34@gmail.com.

Pakhomov, Vladimir V. — Head, Chair of Criminal Law and Procedure, Academic and Research Institute of Law, Sumy State University, Doctor of Law, Ass. Professor, Sumy, Ukraine; e-mail: kafedrapravasumdu@ukr.net.

Lukianenko, Yuriy V. — Deputy Head, Romny Local Prosecutor's Office in Sumy Region, Ph.D. in Law, Romny, Ukraine; e-mail: London-yuriy@mail.ru.

FOR CITATION

Bondarenko O. S., Pakhomov V. V., Lukianenko Yu. V. Corrupt lobbying in Ukraine: essence, determinants and countermeasures. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian Journal of Criminology*, 2018, vol. 12, no. 5, pp. 738–747. DOI: 10.17150/2500-4255.2018.12(5).738-747. (In Russian).