

**SECTION 6
CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY;
CRIMINAL EXECUTIVE RIGHT**

**СЕКЦІЯ 6
КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ;
КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО**

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2018.i10.p68>

ДЕТЕРМІНАНТИ КОРУПЦІЙНОГО ЛОБІЗМУ В УКРАЇНІ



*Бондаренко Ольга Сергіївна,
кандидат юридичних наук,
викладач кафедри кримінально-правових
дисциплін та судочинства,
Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет*

Стаття присвячена аналізу детермінантів корупційного лобізму. Корупція у всіх її проявах є однією з найнебезпечніших проблем сучасного суспільства. Особливо згубна політична «високорівнева» корупція, яка зараз набула тотального характеру. До основних форм такої корупції належить корупційний лобізм. Корупційний лобізм є своєрідним методом тиску на компетентні органи та їх службових та посадових осіб з метою задоволення власних незаконних інтересів та потреб.

Запорукою протидії будь-якому суспільно-шкідливому явищу є ефективне компонування заходів попередження та боротьби з ним. Проте, жоден із цих заходів не може бути успішним, якщо чітко не визначити причини та умови появи такого явища в цілому та його окремих проявів зокрема. Саме тому окреслення детермінант корупційного лобізму є базисом для його протидії.

Автор пропонує основні детермінанти корупційного лобізму об'єднати в три групи. Перша з них – це політичні, яка представлена чотирма детермінантами: відсутність законодавчої основи для лобізму; недостатній рівень гласності в діяльності суб'єктів владних повноважень; невизначеність способів залучення зацікавлених осіб до процесу обговорення і прийняття управлінських рішень і відсутність належного підходу до проведення антикорупційної і кримінологічної експертизи нормативно-правових актів. Друга група – це економічні детермінанти (наявність тіньової економіки і небажання лобістів виходити з тіні, що б ухилиться від сплати податків). Третя група представлена двома культурно-виховними детермінантами: історичною схильністю нашого суспільства до переважання особистих зв'язків над професійними; відсутністю, не тільки правових, а й моральних принципів взаємодії між лобістами та представниками влади. Робиться висновок, що основною детермінантою корупційного лобізму є відсутність волі законодавця на створення механізму лобіювання, і бажання суспільства за допомогою правових механізмів простимулювати цю волю.

Ключові слова: корупція, лобізм, корупційний лобізм, детермінанти.

Bondarenko O. S. Determinants of corruption lobbying in Ukraine. The article is devoted to the analysis of determinants of corruption lobbying. Corruption in all its manifestations is one of the most

dangerous problems of modern society. Particularly disastrous political "high-level" corruption, which has now become total. The main forms of such corruption include corruption lobbying. Corruption lobbyism is a peculiar method of pressure on the competent authorities and their officials to pleasure their own unlawful interests and needs.

The key to counteracting any socially harmful phenomenon is the effective combining of prevention and control measures. However, none of these measures can be successful unless it clearly identifies the causes and conditions of the occurrence of such a phenomenon in general and its individual manifestations in particular. That is why the outline of the determinants of corruption lobbying is the basis for its counteraction.

The author proposes to combine the main determinants of corruption lobbyism into three groups. The first of these is a political one, which is represented by four determinants: the lack of a legislative framework for lobbying; insufficient level of publicity in the activity of subjects of power authorities; Uncertainty about how to involve stakeholders in the process of discussion and decision-making, and the lack of an appropriate approach to anti-corruption and criminological expertise of regulatory and legal acts. The second group is the economic determinants (the presence of a shadow economy and the reluctance of lobbyists to come out of the shadow, which would evade tax payments). The third group is represented by two cultural and educational determinants: the historical inclinations of our society to the predominance of personal ties over professional ones; the absence of not only legal but also moral principles of interaction between lobbyists and government officials. It is concluded that the main determinant of corruption lobbying is the lack of the will of the legislator to create a mechanism for lobbying, and the desire of society through legal mechanisms to stimulate this will.

Key words: corruption, lobbyism, corruption lobbying, determinants.

Постановка завдання. Корупція у всіх її проявах є однією з найнебезпечніших проблем сучасного суспільства. Особливо згубна політична «високорівнева» корупція, яка зараз набула тотального характеру. До основних форм такої корупції належить корупційний лобізм. Поняття лобізму взагалі і корупційного лобізму зокрема є не новими, але недостатньо дослідженими, а отже і не повною мірою зрозумілими. Як правило лобізм трактують як діяльність, спрямовану на переконання представників влади підтримати закони, правила, рішення, які надають переваги певним компаніям. Водночас лобіювання як частина соціального або суспільного життя може стати грою, наприклад з надання послуг зацікавленими групами в обмін на прийняття рішень державними органами [1, с. 166]. Під корупційним лобізмом необхідно розуміти використання юридично караних методів тиску на органи державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб для відстоювання незаконних інтересів [2, с. 54].

Стан дослідження. Корупцію та корупційний лобізм як її прояв вивчали такі науковці як В. Гвоздецький, С. Годний, Н. Клосова, Н. Лопашенко, Н. Мельник, Ш. Шадов та багато інших. Водночас детермінанти корупційного лобізму у наукових джерелах – досліджені не в повній мірі.

Мета статті. Статтю присвячено детермінантам корупційного лобізму.

Виклад основного матеріалу. Особливу увагу пропонуємо зосередити на детермінантах корупційного лобізму. Оскільки саме окреслення передумов певного суспільно-негативного явища є запорукою його успішного подолання.

Ми вважаємо, за доцільне об'єднати всі детермінанти корупційного лобізму в три групи. Перша з них – це політичні, зокрема відсутність законодавчої основи для лобізму. У коридорах Верховної Ради України було втрачено вже кілька законопроектів про лобізм. Наприклад, 1999 г. – закон про лобіювання в Україні (ініціатор законопроекту І. Шаров); 1999 р. – закон про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді (ініціатор законопроекту Ю. Сахно); 2005 р. – закон про діяльність лобістів у Верховній Раді України (ініціатор законопроекту

І. Гринів); [3]; 2016 р. – закон про лобізм (ініціатор законопроекту Т. Батенко); 2016 г. – закон про лобіювання (ініціатор законопроекту Н. Мустафа-Масі). Відсутність нормативно-правового врегулювання питання лобіювання в Україні неминуче веде до зловживань і порушень. Тому визначення правових рамок цього явища має стати першочерговим завданням законодавця, так як здатне забезпечити над ним державний і громадський контроль. До тих пір, поки це не буде реалізовано, лобізм буде продовжувати тісно переплітатися з корупцією. Легалізація лобізму допоможе виявити інтереси певних груп осіб, що

стоять за тим чи іншим проектом закону або рішенням, визначити, хто його лобіює і хто стоїть за лобістами, відкрити реальних авторів державних рішень, виявити ступінь залежності, або незалежності представників влади і надасть громадянам більше інформації про їх діяльності [4].

Показовим є і досвід іноземних держав в цьому питанні. Наприклад, європейський досвід регулювання лобізму найкращим чином представляють законодавчі норми Федеративної Республіки Німеччина. Норми Основного Закону цієї держави вказують на законність існування лобізму лише побічно, а більш конкретно це питання деталізований в галузевих законодавчих і підзаконних актах, наприклад, в питаннях взаємодії представників законодавчої та виконавчої влади з лобістами [5, с. 127]. У Сполучених Штатах Америки інститут лобіювання розвинений більше, ніж в будь-якій іншій країні. Більше одинадцяти тисяч фірм і приватних підприємств в Сполучених Штатах Америки професійно представляють інтереси клієнтів в державних структурах. Основний об'єкт лобіювання – це виконавчі органи влади, перш за все уряд, яке наділене законодавчою ініціативою [3].

Другою детермінантою політичної групи є недостатній рівень гласності в діяльності суб'єктів владних повноважень. Принцип гласності, безперечно, є центральним принципом взаємовідносин між державою і суспільством, сутність якого полягає в відкритості, прозорості, публічності організації і діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, а також доступності інформації про їх діяльність [6, с. 28-29].

З метою забезпечення дії принципу гласності в Україні розроблена системна законодавча база, яка об'єднує як закони (Закон України «Про доступ до публічної інформації», Закон України «Про звернення громадян»), так і підзаконні нормативно-правові акти (указ Президента України «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації»; постанова Кабінету Міністрів України № 583 від 25 травня 2011 р. «Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органах виконавчої влади»; наказ Міністерства юстиції України № 1537/5 від 08 червня 2011 р.» Про затвердження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію в Міністерстві юстиції України)). Однак всі перераховані й інші законодавчі джерела «вдало» обходять питання лобіювання, груп тиску, приватного інтересу тощо. Так, гласність парламенту є відносною, оскільки на

сайтах комітетів парламенту можна ознайомитися тільки з загальними даними про результати їх роботи: відвідування, результати голосування, без деталізації якісних і кількісних показників, що в свою чергу породжує можливість «тіньового характеру» корупційного лобіювання. На наш погляд, сформована ситуація свідчить про суб'єктивізм у врегулюванні питання гласності.

Третьою політичної детермінантою, яка тісно пов'язана з попередньою, є невизначеність способів залучення зацікавлених осіб до процесу обговорення і прийняття управлінських рішень. Як відомо, залучення неурядових організацій та приватних осіб до процесу прийняття законодавчих рішень є одним з принципів демократичного режиму, адже вони здійснюють величезний обсяг роботи з відстоювання прав і свобод громадян, обізнаності населення в цілому і висвітлення діяльності органів влади та місцевого самоврядування [7, с. 3]. Однак процедура такого роду залучення законодавцем практично не окреслена. Наприклад, ч. 7 ст. 29 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» передбачає можливість участі запрошених осіб, в тому числі і лобістів, в засіданнях комітетів. Але процедура їх участі, можливість і обсяг впливу на процедуру обговорення та прийняття рішення з тих чи інших питань, законодавцем не визначено. Аналогічна норма міститься і в постанові Кабінету Міністрів України № 950 від 18 липня 2007 р. «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України», однак і в цьому випадку питання про правила такого залучення залишається відкритим. Законодавчі прогалини такого роду є базисом для успішного процвітання зловживання в сфері прийняття управлінських рішень. У тому числі і корупційного лобіювання.

Четвертою і заключною детермінантою цієї групи слід визнати відсутність належного підходу до проведення антикорупційної і кримінологічної експертизи нормативно-правових актів. Щодо антикорупційної експертизи, то нею прийнято вважати діяльність фахівців (експертів) у зв'язку з виявленням і описом корупціогенних факторів; розробка рекомендацій, спрямованих на усунення або обмеження дії таких факторів [8, с. 6]. Порядок здійснення такої експертизи визначено Законом України «Про запобігання корупції», зокрема суб'єкти, уповноважені її реалізовувати (Міністерство юстиції України, профільний парламентський комітет, Національне агентство з питань запобігання корупції, громадськість), порядок оприлюднення такої експертизи та інше. Варто відзначити, що на практиці виявлення корупціогенного фактору іноді стає або складним завданням, або абсолютно невиконаним, оскільки

лобісти просто можуть підкупити чиновника з метою позитивного висновку такої експертизи. Таким чином, існує замкнуте коло: корупція породжує ще більшу корупцію, оскільки реалізовувати свої права в державі законно стає невигідно або елементарно неможливо.

Відносно кримінологічної експертизи, тобто експертно-кримінологічного дослідження, спрямованого на виявлення кримінологічних значущих чинників, небажане виникнення або негативні зміни яких пов'язані з об'єктом дослідження, а також розробка рекомендацій щодо їх усунення, запобігання або стимулювання [9, с. 23], то справи з нею йдуть ще гірше. Оскільки результати антикорупційної експертизи *de jure* підлягають публікації і відповідно з ними можна ознайомитися, а дані кримінологічних експертиз є повністю закритими. Проблемним в першу чергу є, то, що поняття, суть і порядок проведення кримінологічної експертизи на законодавчому рівні не визначено. У Верховній Раді України вже більше 10 років в розробці знаходиться проект Закону «Про кримінологічну експертизу проектів нормативно-правових актів». У пояснювальній записці до законопроекту його мета визначається як створення правових і організаційних засад впровадження в Україні кримінологічної експертизи проектів нормативно-правових актів для виявлення і запобігання нормативного закріплення положень, реалізація яких може посилити дію причин і умов, що сприяють вчиненню злочинів, або послаблювати соціальні заходи, спрямовані на усунення таких причин та умов. Однак, його прийняття стримується рядом причин як об'єктивного характеру (відсутність Закону України «Про нормативно-правові акти»), так і суб'єктивного (банальної невигідності такої експертизи зацікавленим особам). Тобто, правової необхідності проводити таку експертизу і відповідальності за ухилення від її проведення законодавством не передбачено. Суб'єкти законодавчої ініціативи, як правило, звертаються до експертів-кримінологів за проведенням кримінологічної експертизи проектів нормативно-правових актів. Разом з тим така експертиза не носить обов'язкового характеру і, на жаль, використовується тільки в тому випадку, якщо містить позитивну оцінку аналізованого проекту.

Друга група детермінант корупційного лобізму – це економічні детермінанти, які в свою чергу тісно взаємопов'язані. І перша з них – це наявність тіньової економіки. На жаль, в умовах наявності корупції, непомірного податкового тягаря і надмірно бюрократизованих процедур відкриття і ведення підприємницької діяльності, підприємцям фактично простіше реалізувати

своє конституційне право в обхід закону, так як, «відкрита» підприємницька діяльність на практиці стає практично неприбутковою, через необхідність постійних «подарунків» і «послуг» для державних службовців. За таких умов, коли основна увага контролюючих органів направлено на забезпечення наповнюваності державної скарбниці, виникає оптимальна атмосфера для процвітання корупційного лобізму, так як в державі просто не залишається коштів для введення контролю за лобістською діяльністю. Безумовно, абсолютно виправданою є позиція Ф. Шнейдера і

Х. Енсте, що на шляху до скорочення рівня тіньової (підпільної) економіки і з'ясування ступеня її впливу на офіційну економіку, необхідно подолати безліч перешкод [10, с. 106]. І, звичайно, говорити про повне викорінення цього явища, на жаль, не доводиться. Однак, навіть скорочення її рівня здатне корінним чином вплинути на бізнес клімат в суспільстві в цілому і розвиток інституту лобізму зокрема, так як що б бути успішними підприємства повинні будуть витратити більше коштів на лобіювання [11, с. 48].

Друга детермінанта цієї групи – це небажання лобістів виходити з «тіні», щоб уникнути сплати податків. Зокрема, проект закону «Про лобізм» від 20 вересня 2016 р. передбачає державну реєстрацію для фізичної або юридичної особи, яка має намір стати суб'єктом лобізму і внесення відомостей про таку особу до державного реєстру лобістів. Така вимога, безсумнівно, породжує необхідність сплати податків суб'єктом лобізму, що в свою чергу є ключовим стимулом для бойкотування прийняття цього закону. Адже, без сумніву, призведе до порушення бізнес циклів багатьох підприємств, які роками лобіюють свої інтереси законними і незаконними способами без будь-яких виплат в бюджет країни.

Третя група детермінант – це культурно-виховні. Наприклад, історична схильність нашого суспільства до переважання особистих зв'язків над професійними. Основний Закон України закріплює, що Україна є правовою державою, де діє принцип верховенства права, але в той же час актуальними залишаються і вікові традиції взаємодії в суспільстві, такі як «послуга за послугою», «do ut des» («даю, щоб ти дав») [12, с. 34]. Подолати цей фактор на практиці виявляється складніше за все, оскільки змінювати необхідно не тільки законодавство, але і ментальність народу, що, безумовно, вимагає колосальних витрат часу і постійного цілеспрямованого впливу, що в сучасних реаліях здійснити вкрай непросто.

Крім того, детермінантою цієї групи слід визнати і відсутність, не тільки правових, а й моральних принципів взаємодії між лобістом і

представником влади. Лобізм як діяльність, яка часто реалізується на кордоні з моральними нормами, повинна бути наповнена певними ознаками. Одним з найважливіших атрибутів лобізму є його формалізм, тобто лобісти визнають першість змісту закону, а не його букви і відповідно вся їх діяльність підпорядкована цьому правилу. Тим часом, корупційний лобізм знаходиться поза рамками дії будь-яких принципів тлумачення права, так як його зусилля спрямовані виключно на задоволення потреб груп інтересів, незалежно від того наскільки вони відповідають існуючому правопорядку. Тому, корупційні лобісти і не цураються будь-яких засобів, для досягнення поставлених цілей. Наприклад, вони можуть

використовувати подарунки, шантаж або навіть примус. Саме тому в суспільстві сформувалося негативне ставлення до лобізму, як діяльності в кращому випадку межує з правомірністю, а в гіршому – суто неправомірною. І вплинути на ці усталені уявлення, в умовах масштабності зловживання владою, підкупу і неправомірного впливу на представників влади, виявляється важко.

Висновки. З огляду на викладене вище детермінанти корупційного лобізму можна поділити на політичні, економічні та культурно-виховні. Основною з них є відсутність волі законодавця на створення механізму лобіювання, і бажання суспільства за допомогою правових механізмів стимулювати цю волю.

Література:

1. Jakubiak Mirończuk A. Lobbying in a democratic state of law – between meaning and Judgment / A. Jakubiak Mirończuk // PERSONA Y DERECHO. — 2015. — Vol. 1, no. 72, — P. 149–168. — DOI :10.15581/011.72.149-168
2. Колосова Н. М. Лоббизм и коррупция / Н. М. Колосова // Журнал российского права. — 2014. — № 2. — С. 53–59.
3. 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>
4. Чорна М. Р. Лоббизм как социально-политический феномен [Электронный ресурс] / М. Р. Чорна, О. А. Заславська // Социум, наука, культура : материалы науч.интернетконф., Киев, 16 июня 2012 г. — Режим доступа :<http://intkonf.org/chorna-m-r-kand-politichn-nauk-zaslavska-o-o-lobizm-yak-sotsialno-politichnyi-fenomen/>
5. Гвоздецкий В. Д. Коррупция – отображение состояния общественного организма / В. Д. Гвоздецкий // Внешняя торговля: экономика, финансы, право. — 2011. — № 3-4. — С. 124–132.
6. Томкина А. Принцип гласности процедуры принятия правовых актов Кабинета Министров Украины / А. Томкина // Право Украины. — 2004. — № 9. — С. 28–31.
7. Заславский А. Участие общественности в законотворческом процессе Украины / А. Заславский // Журнал ПАРЛАМЕНТ. — 2015. — № 3. — С. 2–40.
8. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов (федеральный и региональные аспекты): монография / под. ред. Н. А. Лопашенко. — М.: Юритинформ, 2011. — 248 с.
9. Орлов Ю. В. Криминологическая экспертиза нормативно-правовых актов их проектов: научно-методическое обеспечение :дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Ю.В. Орлов. — Киев, 2010. — 257 с.
10. Schneider F. Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences / F. Schneider, D. H. Enste// Journal of Economic Literature. — 2000. — Vol. XXXVIII. — P. 77–114.
11. Harstand B. Bribes, lobbying, and development / B. Harstand, J. Svensson // American Political Science Review. — 2011. — Vol. 105, no.1, — P. 46–63. — DOI :10.1017/S0003055410000523
12. Мельник М. И. Взятничество: общая характеристика, проблемы квалификации, совершенствование законодательства / Н. И. Мельник. — Киев : Парламентское изд-во, 2000. — 256 с.