

for the need to streamline social relations by adopting appropriate normative legal acts, the need for an examination of these acts on the subject of positive or negative consequences of their actions, the presence of gaps or contradictions in legislation and in general, risk management, improving the effectiveness of the whole mechanism of legal regulation, etc. The above shows that legal analytics can be used at different stages of the mechanism of legal regulation.

The main functions of legal analytics and their role in ensuring the effectiveness of the legal regulation mechanism are analyzed.

Key words: analytics, legal analytics, analytical activity, information and analytical activity, information, mechanism of legal regulation.

УДК 340.12

*Олена Михайлівна Тучіна,
аспірант відділу теорії держави і права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України*

ІНСТИТУТИ ПРОЗОРОЇ ВЗАЄМОДІЇ СУСПІЛЬСТВА ТА ВЛАДИ ЯК ДІЄВИЙ ІНСТРУМЕНТ ПРОТИДІЇ НОМЕНКЛАТУРНОМУ ПРАВОВОМУ НІГІЛІЗМУ

Постановка проблеми. Зловживання повноваженнями є найстійкішою формою прояву елітарного номенклатурного правового нігілізму в українській правовій реальності, а отже, зменшення рівня корупційної діяльності, спрямованої на органи влади, нуліфікування сили впливу «лобістів», чия діяльність є корупційною – має бути основною метою будь-яких законодавчих ініціатив, які мають на меті впровадження новітніх для країни інституцій прозорості взаємодії суспільства та влади.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Лобіювання було об'єктом наукового інтересу у декількох дисертаціях на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук: цивілізований лобізм розглядався у концептуальному та прикладному вимірах здебільшого як чинник політичної культури, досліджувалися теоретичні засади та практичні реалії політичного лобіювання в Україні. Зазначені напрацювання використовуватимуться автором, який розглядає інститут лобіювання у правовому розрізі, безпосередньо як інструмент протидії номенклатурному правовому нігілізму.

Метою статті є дослідження існуючих інститутів прозорості взаємодії суспільства та влади, у яких автор вбачає дієві інструменти протидії номенклатурному правовому нігілізму. Автором проаналізовано інститут лобіювання та можливість його впровадження у сучасних українських правових реаліях, з метою усунення нелегальних методів впливу на прийняття владних рішень, створення системи демократичних цінностей.

Основні результати дослідження. Недостатній рівень залученості громадськості до процесу прийняття політичних рішень забезпечує простір для маніпуляцій державних посадовців і в результаті уповільнює темп демократичних перетворень у державі. Позитивний вплив на підвищення рівня політичної культури суспільства та рівня взаємодії груп інтересів передбачається від впровадження в українську правову реальність добре інституцій прозорості взаємодії суспільства та влади, що добре зарекомендували себе у світовому досвіді.

Лобізм, лобіювання (англ. *lobbyism, lobbying, government relations, public affairs, public advocacy*) має безліч визначень, залежно від контексту і ставлення до явища. Загальновживаним є визначення, відповідно до якого лобізмом визнається діяльність зацікавлених груп, об'єднаних на основі спільних інтересів, які прагнуть впливати на владні структури з метою прийняття найбільш вигідних для себе рішень.

У юридичній літературі відсутня єдина думка щодо сутності лобістської діяльності та її впливу на систему демократичних цінностей. Існуючі позиції можна поділити на дві основні.

Одні дослідники, що не розривають лобізм та корупцію, обережно сприймають лобізм у суспільно-політичній системі, вважаючи, що він розмиває суспільства, перетворюючи демократичні інститути в інструменти впливу на владу з боку окремих груп інтересів. Переслідуючи зазначене

ставлення до лобізму, йому протидіють як явищу, яке просуває приватні інтереси та фактично збігається корупцією, є формою прояву останньої. Прихильники зазначеного підходу вважають, що лобізм не відповідає народному представництву, оскільки суперечить його суті, а отже, легалізація лобізму фактично означатиме узаконення корупції.

У науковій літературі лобізм поділяють на правомірний (або «світлий», «цивілізований») – під яким розуміється ефективне досягнення балансу всіх інтересів за допомогою встановлених законом способів та неправомірний (тіньовий, «темний», «нецивілізований») – який означає неформальні способи впливу на прийняття рішень.

Поряд з іншими дослідниками автор розрізняє корупцію та лобізм і, незважаючи на визнання деяких негативних рис останнього, позитивно оцінює сутність вказаного явища. Отже, зазначений поділ лобізму автор вважає недоречним, оскільки він спотворює сприйняття явища у свідомості пересічного громадянина. Понятійний апарат юридичної науки недвозначно визначає використання посадових можливостей з метою просування інтересів окремих осіб та власного збагачення власне як корупцію, і не потребує додаткових понять.

У контексті теми автор визначає лобізм як право суспільства і його структур впливати на рішення влади, яку обирає; передусім йдеться не про інтереси окремих осіб, а скоординовану практику захисту інтересів неурядовими організаціями, фінансово-промисловими групами, етнічними спільнотами у визначений законом спосіб.

На основі вивчення зарубіжної практики лобіювання встановлено, що лобістська діяльність є одним зі структурних елементів механізму взаємодії структур громадянського суспільства і держави в багатьох країнах світу [2, с. 19].

Лобізм врегульовано державою та визнано легалізованим політичним інститутом у Сполучених Штатах Америки; з 1945 р. явище набуває судового тлумачення та згідно з постановою Верховного Суду в юридичному сенсі означає безпосередню взаємодію зацікавлених осіб із посадовими особами з метою просування власних інтересів. Зазначається, що згодом саме із вказаної моделі були запозичені механізми правового регулювання лобістської діяльності в інших англосаксонських і романо-германських правових системах. Нормативна база Німеччини, Франції, Австрії, Італії нині встановлює різні форми представництва груп інтересів в органах законодавчої та виконавчої влади. Нині лобізм вважається одним із головних явищ, необхідних для життєздатної демократії.

Соціологічне загальнонаціональне дослідження на тему «Адвокація і Лобізм – запит суспільства» [5], яке відбулося у період з 27 жовтня – 9 листопада 2017 р., виявляє, що 50% українців допускають реалізацію інтересів різних груп громадян шляхом впливу на органи державної влади, залежно від конкретної ситуації і цілей; 23% опитаних важко відповісти на запитання щодо доцільності впливу громадян на органи державної влади; 14% – ставляться до впливу на органи державної влади переважно негативно і лише 13% – сприймають взаємодію суспільства та влади цілком позитивно. Слід зазначити, що 69% українців не знають значення понять «адвокація» та «лобізм».

Що ж до визначення лобізму, то ближчим до нього поняттям 27% від загальної кількості респондентів вважає легалізовану корупцію; така ж чисельність опитуваних сприймає лобізм як діалог зацікавлених сторін, цивілізований і відкритий спосіб впливу на владу.

Особливий інтерес в автора викликали результати опитування щодо того, хто саме, на думку респондентів, практикує лобістську діяльність: на думку 39% українців лобістами є діючі представники законодавчої влади, депутати; 37% вважають, що лобісти – це діючі представники виконавчої влади та чиновники. Врешті-решт, лише 9% громадян усвідомлюють, що суб'єктами лобіювання мають бути юристи, галузеві асоціації (промислові, аграрії тощо).

Відсутність елементарних теоретичних уявлень в українському суспільстві щодо цивілізованих механізмів впливу на прийняття владними суб'єктами рішень, призводить до негативних оцінок зазначеного явища.

Недостатній рівень правової культури, нерозвиненість правової активності громадян стає перешкодою на шляху до ефективного використання прав і свобод останніми та сприяє розповсюдженню елітарного номенклатурного правового нігілізму. Правова ж активність пересічних гро-

мадян істотно та всебічно впливає на прогресивний правовий розвиток суспільства на всіх рівнях, від громадян до посадовців, активізує удосконалення законодавства, виводить на якісно новий рівень правореалізаційну практику, сприяє ефективності роботи державно-правового механізму.

Сприйняття суб'єктами владних повноважень сутності державної служби настільки викривлено, що фактично навіть депутати вважають себе лобістами і використовують систему виборів для впровадження власних бізнесових інтересів чи інтересів певних фінансово-промислових груп. Водночас суб'єктами лобіювання повинні бути фізичні особи, спілки, організації, адвокатські об'єднання, асоціації, цілі діяльності яких є вплив легальними засобами на здійснення органами державної влади та органами місцевого самоврядування своїх повноважень [4].

Використовуючи поділ лобізму на світлий та тінювий, існуючий нині лобізм в Україні, що цілком очевидно, слід відносити до останнього; безпосередньо його асоціюють в українському суспільстві з корупцією [3, с. 29]. Як зазначають наукові джерела, становлення і розвиток так званого «тінювого» лобіювання в Україні, лобізму як неформального інституту, супроводжувалося відсутністю цивілізованої правової бази економічних відносин у поєднанні з неефективною діяльністю держави, прискореним розвитком конкретних механізмів локалізації тінювої економіки і збереженням зацікавленості представників владних структур нової держави в існуванні тінювих економічних відносин, відсутністю розвинених інститутів громадянського суспільства, наявністю тотальної корупції і клієнтизму, відсутністю розвинених і незалежних засобів масової інформації [2, с. 19].

Впровадження на законному рівні лобістської діяльності в Україні обґрунтоване необхідністю створення такого каналу суспільного тиску на владу, який важко повністю ліквідувати і на шляху якого не можна поставити нормативні бар'єри, що заборонятимуть діалог громадян з владою. Через лобістську діяльність мають висловлюватися інтереси, які не враховуються у публічно-владних рішеннях іншими шляхами. Лобізм має на увазі відкритий діалог влади і громадянського суспільства, тому розглядається як інструмент захисту інтересів народу від свавілля впливових представників державної влади.

Відповідно, основними цілями правового регулювання лобістської діяльності повинні стати боротьба з корупційним лобізмом, протидія зрощенню бізнесу та влади, розвиток взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства.

Таким чином, в Україні назріла потреба для виваженого та поступового законодавчого забезпечення лобістської діяльності.

Станом на сьогодні у Верховній Раді України зареєстровано два законопроекти, які стосуються лобіювання, а саме від 19 січня 2017 р. № 5661 «Про публічну адвокацію» (далі – Законопроект № 5661) [6] та від 20 вересня 2017 р. № 7129 Про забезпечення прозорості та законності комунікації з суб'єктами владних повноважень» (далі – Законопроект № 7129) [7]. Автор пропонує розглянути обидва законопроекти з точки зору можливості їх використання як інструмента протидії номенклатурному правовому нігілізму, на предмет розкриття сутності лобіювання, основних принципів та суб'єктів такої діяльності.

Законопроект № 5661 передбачає врегулювання порядку здійснення діяльності, пов'язаною із забезпеченням публічної підтримки прийняття, зміни або скасування законів, інших нормативно-правових актів, формування їх проектів, органами державної влади України, органами місцевого самоврядування України, іншими суб'єктами владних повноважень України, їх посадовими та службовими особами, а також депутатами всіх рівнів.

Назва Законопроекту № 7129 сама по собі красномовно проголошує основну мету, якої прагне лобіювання в Україні. Стаття 1 цього документа, окрім визначення поняття лобіювання, яке принципово не відрізняється від поняття адвокації, містить визначення поняття комунікації з метою лобіювання (або лобістського контакту) – як методу лобіювання, спрямованого на передачу інформації між суб'єктом лобіювання з одного боку та суб'єктами владних повноважень, їх співробітниками, посадовими особами, керівним складом щодо предмету лобіювання (в усній або письмовій формі, з використанням засобів наочного донесення інформації, електронного зв'язку, соціальних мереж тощо).

Окрім принципів законності, доброчесності, справедливості, добровільності, прозорості та відкритості, обома законопроектами визначено принципи верховенства права та гуманізму, а саме здійснення адвокації та лобіювання з урахуванням того, що людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування.

Обома законопроектами встановлено обмеження щодо суб'єкта, який має право здійснювати діяльність у сфері адвокації та лобіювання. Відповідно до Закону проєкту № 5661 державний службовець або посадова особа місцевого самоврядування, суддя, народний депутат України, політична партія не можуть здійснювати діяльність у сфері адвокації. Серед обмежень передбачених Законом проєктом № 7129 міститься обмеження на право фізичної особи, що підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади» бути засновником, учасником чи акціонером суб'єкта лобіювання.

Серед прав, які пропонується надати законопроектами суб'єкту адвокаційної діяльності та лобіювання, слід зазначити: право замовляти проведення експертиз, проведення досліджень з питань, щодо яких здійснюється лобіювання; право на підготовку та надання суб'єктам владних повноважень результатів соціологічних досліджень, експертно-аналітичних та інших матеріалів з питань, що є предметом лобіювання; право організовувати та проводити публічні заходи (круглі столи, конференції, семінари тощо) щодо нормативно-правових актів, їх проєктів.

Також необхідно відзначити передбачений Законом проєктом № 7129 обов'язок суб'єкта владних повноважень виділяти в робочий час не менше 15 годин на місяць для комунікації із суб'єктами лобіювання, подавати звіти про свою нормотворчу діяльність, яка була об'єктом лобіювання.

Слід зазначити, що здійснення лобіювання за проголошеними принципами та у вищезазначений спосіб, а саме за підтримки справді конструктивних законопроєктів на які є запит суспільства, підвищення рівня розробки технічних аспектів законопроєктів за рахунок їх кваліфікованого експертного забезпечення, відкриває по-справжньому прозорий доступ до законотворчого процесу групам тиску.

Вітчизняні науковці тяжіють до прогностичних сценаріїв розвитку лобізму в Україні, зауважуючи що без легітимізації лобіювання неможливий демократичний розвиток інших політичних та правотворчих процесів. Цивілізований лобізм як чинник політичної культури є інструментом збереження і вдосконалення ціннісно-моральних імперативів українського суспільства, чинником реалізації державних стратегій європейської інтеграції [1, с. 21].

Висновки. Слід зазначити, що в суспільній свідомості українців, на рівні стереотипів, лобізм досі розглядається здебільшого як складова корупційних процесів. Громада добровільно позбавляє себе можливості впливу на прийняття владних рішень, через недостатньо розвинену правову активність. Імовірно, що саме це стримує інституціоналізацію лобіювання в Україні, поряд із відсутністю самого закону про лобістську діяльність, незважаючи на існуючі у Верховній Раді законопроєкти. Відповідно, слід формувати розуміння лобіювання у громадській думці як важливої складової політичних процесів, діалогу влади і громадянського суспільства, як інструмента захисту інтересів народу.

Слід зазначити, що впровадження інституту лобізму є спробою створити нормативні правила для взаємодії влади та бізнесу, сприятиме ефективній боротьбі з елітарним номенклатурним правовим нігілізмом. Лобістська діяльність, проваджувана у правових межах, має всі перспективи стати інструментом громадянського суспільства, який останнє ефективно використовуватиме для впливу на формування владних рішень. Популярність корупційних схем свідчить про наявність істотного запиту на лобіювання, проте наразі пропозиція передбачає виключно непрозорі методи.

Цей та інші шляхи протидії елітарному номенклатурному правовому нігілізму, які пропонує і пропонуватиме практика, з огляду на складності їх реалізації потребуватимуть зусиль не одного покоління представників державних структур і громадських інституцій суспільств перехідного типу. Проте імплементація у законодавство України новітніх інститутів прозорої взаємодії суспільства та влади створює фундамент для побудови ефективного громадянського суспільства та є необхідним засобом становлення сучасної демократичної держави.

Використані джерела

1. Войнич О. М. Цивілізований лобізм як чинник політичної культури: концептуальний та прикладний виміри : автореф. дис. ... канд. політ. наук / О. М. Войнич. – К., 2009. – 21 с.
2. Гросфельд О. В. Становлення лобізму в сучасній Україні : автореф. дис. ... канд. політ. наук / О. В. Гросфельд. – Сімферополь, 2009. – 19 с.
3. Корнієнко В. О. Політичне лобіювання в Україні: теоретична підойма та практичні реалії / В. О. Корнієнко, С. П. Годний // Політичне життя. – Донецький національний університет. – 2016. – № 1. – С. 29–34.
4. Зернова А. Легітимація лобізму в Україні, або Чи далі залишатися з корупцією? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://24tv.ua/legitimatsiya_lobizmu_v_ukrayini_abo_chi_dali_zalishatisya_z_koruptsiyeyu_n899678.
5. Соціологічне загальнонаціональне дослідження на тему: «Адвокація і Лобізм – запит суспільства» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.facebook.com/SicGroupUkraine/>.
6. Про публічну адвокацію : проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=60943.
7. Про забезпечення прозорості та законності комунікації з суб'єктами владних повноважень : проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62573.

Тучіна О. М. Інститути прозорості взаємодії суспільства та влади як дієвий інструмент протидії номенклатурному правовому нігілізму

Стаття розглядає лобізм з точки зору інституту, який здатний бути дієвим інструментом протидії елітарно-му номенклатурному правовому нігілізму в українському суспільстві. Використовуючи легальні методи впливу на прийняття рішень органами влади, спрямовуючись на просування інтересів цілих галузей, лобіювання здатне виступити інститутом прозорості взаємодії суспільства та влади і поступово дискредитувати існуючу наразі практику кулуарних домовленостей щодо інтересів окремих суб'єктів, які неодмінно супроводжується корупційною складовою. За умов повноцінного імплементації в українську правову реальність інституту лобіювання, останній зробить не вигідним короткотривалий ефект, що досягається завдяки тіньовим перемовинам, та орієнтує на довготривалий ефект, що досягається шляхом офіційного діалогу зацікавлених суб'єктів із представниками влади. Використання апробованих часом механізмів, які пропонує практика, зокрема офіційного лобіювання, усуватиме елітарний номенклатурний правовий нігілізм як на рівні правотворчості, так і на рівні правозастосування.

Ключові слова: номенклатурний правовий нігілізм, елітарний правовий нігілізм, правовий нігілізм влади, корупція, лобізм, принципи лобіювання, адвокація.

Tuchina O. Institutes of transparent interaction between society and government as an effective tool for counteracting nomenclature legal nihilism

The current state of development of the Ukrainian state is characterized by two diametrically opposite tendencies: the aspiration to the standards of a democratic and lawful state, on the one hand, and not developed to the proper level of legal culture, partly deformed legal consciousness on the other. One kind of such a deformation of legal consciousness was precisely the elitist nomenclature of legal nihilism.

The article considers lobbying in terms of the institute, which is capable of acting as an effective tool for counteracting elitist nomenclature legal nihilism in Ukrainian society. The problem of legal nihilism of state officials has always been present in Ukrainian society and has not been eroded as of today, as the European integration of Ukraine proclaims, the transition from «the Soviet past» to new democratic values has been proclaimed.

Using legal methods of influencing the decision-making authorities directing to promote the interests of entire industries, lobbying is able to make the institute a transparent interaction between society and the government and gradually discredit currently existing practice of unofficial arrangements for the interests of individual actors who invariably accompanied by corruption component. Given the full implementation of the Ukrainian legal reality of the lobbying institute, the latter will disadvantage a short-term effect achieved through shadow negotiations, but focuses on the long-term effect achieved through an official dialogue of interested actors with government officials. Using time tested mechanisms offered by the practice, including the official lobbying away the elite nomenclature legal nihilism at the level of law-making, and the level of enforcement.

The study of legal nihilism of state officials, or «elitist» (nomenclature) legal nihilism, is especially relevant for a country that has chosen one of the main areas of its state policy to fight corruption, which is being followed in reforming national anti-corruption legislation, anti-corruption orientation of judicial, tax and administrative reform, reform of criminal justice.

Key words: nomenclature legal nihilism, elitist legal nihilism, legal nihilism of power, corruption, lobbyism, principles of law, advocacy.