

ЗАГАЛЬНА ТЕОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК: 340.134

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЛОБІЮВАННЯ

М. Бризіцький

*Львівський національний університет імені Івана Франка
вул. Університетська, 1, 79000, Львів, Україна*

Здійснено загальнотеоретичну характеристику правового механізму лобіювання. Виявлено основні властивості такого механізму, встановлено його склад. Сформульовано поняття правового механізму лобіювання як системи правових засобів впливу представника групових інтересів на суб'єкта публічної влади з метою закріплення в офіційних актах інтересів зацікавлених осіб.

Ключові слова: лобіювання, правовий механізм лобіювання, правові засоби лобіювання.

Формування української держави під впливом європейських демократичних стандартів потребує впровадження різних форм волевиявлення населення. Серед таких форм все більш витребуваним стає лобіювання, метою якого є відображення в офіційних актах інтересів зацікавлених осіб. Водночас лобіювання є способом впливу представників групових інтересів (лобі) на суб'єктів публічної влади з метою задоволення інтересів осіб, яких вони представляють. Важливою є формалізація лобістської діяльності у чинній системі джерел права, зокрема законодавстві; закріплення основних параметрів механізму та процедури лобіювання, створення правового механізму лобіювання та правової процедури його функціонування. Належне ж функціонування такого механізму можливе лише за умови з'ясування його природи, визначення поняття, виявлення основних складових.

Соціологічна та політологічна науки приділяють достатню увагу питанню лобіювання, зокрема дослідження поняття лобіювання, його форм, типів, суб'єктів висвітлюються у працях П. П. Шляхтуна, Н. А. Гричини, В. М. Васильєвої, А. Ю. Вуйми, П. О. Толстих, Л. Зеттера, Ч. Міллера. Питання суб'єктного складу лобістської діяльності та деяких її правових форм аналізують В. Ф. Нестерович, О. В. Дягілев, С. В. Васильєва, В. В. Ісаков, Р. Чарі, Г. Мерфі. Проте і дотепер залишаються недослідженими питання правового механізму лобіювання як цілісної моделі, що сприятиме ефективності та прозорості лобістської діяльності.

Аналізуючи лобіювання як соціальний інститут, виокремимо такі його характерні ознаки: лобіювання є формою представництва групових інтересів (інтересів зацікавлених осіб); метою лобіювання є задоволення інтересів зацікавлених осіб; структуру лобіювання становлять суб'єкт лобіювання (представник зацікавлених осіб), його дії (вплив), об'єкт лобіювання (суб'єкт публічної влади), засоби впливу та результат. Отже, лобіювання – це цілеспрямований вплив представника групових інтересів на суб'єкта публічної влади з метою відображення в офіційних актах інтересів зацікавлених осіб. Для дослідження належного рівня здійснення лобістської діяльності потрібно сформулювати модель правового механізму лобіювання.

Перш ніж перейти до характеристики правового механізму лобіювання, визначимо зміст поняття «механізм». У юридичній літературі по-різному трактується це поняття і використовується у різних словосполученнях: механізм держави (В. В. Копейчиков), механізм державної влади (В. Є. Гулієв), механізм правового регулювання (С. С. Алексєєв, В. К. Бабаєв, О. Б. Венгер, В. І. Гойман, М. С. Кельман, І. І. Лукашук, О. В. Малько, П. М. Рабінович, Р. К. Русинов, М. Г. Шарце), механізм правотворчості (Д. А. Ковачов, С. В. Синюков), механізми контролю суспільства над владою (С. В. Калашніков), механізм реалізації права (правореалізації) (Ю. С. Решетов), механізм реалізації правових норм (Ю. М. Тодика), механізм народовладдя (Ю. О. Тихомиров), механізм реалізації безпосередньої демократії, самоврядування народу, народного суверенітету (Г. М. Волянська), механізм реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина (М. О. Баймуратов); механізм правового гарантування (В. В. Речицький) та інші (механізм процесуального регулювання, механізм правового гарантування, соціально-юридичний механізм забезпечення прав людини, механізм безпосередньої реалізації прав і свобод, правоохоронний механізм, механізм захисту суб'єктивних прав, механізм формування правомірної поведінки, механізм правового стимулювання, механізм взаємодії внутрішньодержавного та міжнародного права тощо). Отже, як у зарубіжній, так і в українській літературі доволі часто використовують термін «механізм», що зумовлює потребу у з'ясуванні змісту поняття, яке він позначає.

Механізм (від грецького μηχανή – «машина») – пристрій, що передає або перетворює рух; внутрішня будова, система чого-небудь; сукупність станів і процесів, з яких складається певне фізичне, хімічне та інше явище [5, с. 665]. О. В. Радченко свого часу висунув припущення, що механізми мають бути обов'язково притаманні такі ознаки: він є продуктом організованої діяльності; має мету або функцію; містить послідовність дій, певний вид руху; передбачає переважно односторонній вплив з чітко визначеним вектором впливу; має суб'єкт і об'єкт; характеризується жорстким взаємозв'язком, усталеністю процесу, правил взаємодії; його функціонування в ідеалі націлене на автоматизм; його побудова має структурно-функціональний характер; має ознаки відкритої або закритої системи [11, с. 20].

Багато уваги в юридичній літературі приділяється механізмам правового регулювання, правового впливу, правотворчості. Так, ще С. С. Алексєєв під механізмом правового регулювання розумів взяті в єдності всю сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини. Під строго інструментальним кутом зору науковець в механізмі правового регулювання виділяє три основні ланки: 1) юридичні норми; 2) правові відносини, суб'єктивні права та юридичні обов'язки; 3) реалізація (акти реалізації) учасниками правовідносин їхніх суб'єктивних прав і покладених на них юридичних обов'язків [1, с. 30]. Л. А. Луць механізм правового впливу трактує як систему загальних (правова свідомість, правова культура, принципи, законність, правопорядок) та спеціальних (норма права, нормативно-правовий припис, джерела права, правовідносини, юридичні факти та інші) правових засобів, за допомогою яких правові вимоги переводяться у соціальну поведінку суб'єктів, здійснюється нормативно-правова організація суспільних відносин [8, с. 376]. С. В. Синюков зазначає, що механізм правотворчості – це науково-практична категорія, що відображає комплексне, системне бачення інститутів правоутворення (і частково правореалізації) та охоплює соціально-правові інструменти та засоби, спрямовані на формування нормативної правової системи регулювання суспільних відносин. Притім автор вважає, що механізм правотворчості має комплексний соціально-

правовий характер та включає основні елементи національного правоутворення: 1) принципи правотворчої політики; 2) правотворчий процес та правотворчі процедури; 3) суб'єктів правотворчості; 4) соціальні джерела формування правотворчого рішення; 5) негативне прогнозування і моніторинг розвитку та реалізації нормативної системи; 6) експертизу нормативно-правових актів та судових рішень; 7) правотворчі акти; 8) судову практику як елемент правотворчості; 9) правотворчу правосвідомість, а також доктринальне право; 10) глобальні та регіональні координаційні зв'язки правотворчості [13, с. 39-40].

Отже, зазвичай під механізмом розуміють систему засобів, яка забезпечує функціонування явища та спрямована на досягнення певного результату. Параметри механізму залежать від природи того явища, функціонування якого забезпечується. Також звертає на себе увагу і той факт, що поняття, утворені під час використання правознавцями абстракції «механізм», відображають переважно масштабні регулятивні системи, свого роду юридичні макроконструкції, що включають значний обсяг як юридичних явищ, так і феноменів, які лежать за межами правової форми, але без участі яких такі механізми не функціонуватимуть.

Малодослідженими залишаються питання «правового механізму» з погляду загальної теорії права. Інколи під цим поняттям розуміють «об'єктивованій на нормативному рівні, системно організований комплекс юридичних засобів, необхідний і достатній для досягнення конкретної цілі (сукупності цілей)» [3, с. 66]. К. В. Шундигов щодо розмежування правового механізму та механізму правового регулювання зазначає, що останній індивідуальний до характеру конкретної цілі, є всього лиш «юридичним каналом» процесу управління та складається з різноманітних за своєю природою феноменів, багато з яких не належать до елементів власне права. Натомість правовий механізм є структурною частиною позитивного права, якій притаманна системна організація для досягнення визначеної мети [14, с. 18].

Такий підхід вважаємо доцільним для аналізу правового механізму лобіювання, розуміючи під останнім систему правових засобів впливу на суб'єктів публічної влади. Адже правове регулювання в цій сфері, навіть у правових системах, де формалізовано лобіювання та прийнято спеціальні нормативні акти, є неповним та неоднорідним. Як вказує С. В. Васильєва, правові приписи, що регламентують способи та засоби лобіювання, потрібно окремими фрагментами збирати та систематизувати з усієї низки нормативно-правових актів на підставі критеріїв, визначених на основі теорії та реальної практики взаємодії лобістів із суб'єктами публічної влади [4, с. 5]. Щобільше, деякі засоби взагалі не формалізовані у джерелах права, а це зумовлює необхідність постійної модернізації правового механізму лобіювання.

Окремі засоби механізму лобіювання не обов'язково мають таку саму мету, як і лобістська діяльність загалом. Це важливо врахувати під час розробки законодавства про лобіювання, оскільки постає проблема виокремлення відповідних критеріїв, зокрема для так званих «непрямих» форм та засобів впливу на органи публічної влади. Наприклад, організація масових протестних акцій, ініціювання масових звернень, проведення кампанії в засобах масової інформації з погляду теорії мають багато спільного, їх часто використовують у лобіюванні, проте в правовому відношенні є самостійними і нормальними виявами громадянської активності, хоча їхній замовний (лобістський) характер інколи очевидний. Відповідно, формуючи правовий механізм лобіювання, потрібно виокремити сукупність тих правових засобів, що притаманні лише лобістській діяльності, а також

тих, які не спрямовані на лобіювання, але можуть бути використані відповідними особами для впливу на суб'єктів публічної влади, та визначити порядок і наслідки їхнього застосування.

Це також свідчить про те, що серед засобів позитивного права є прості засоби лобіювання, такі як права, дозволи, гарантії, а є складні: функціонування громадських рад при суб'єктах публічної влади, експертиза проектів правових актів, правовий статус суб'єктів лобіювання тощо. Останні створені законодавцем для максимального залучення осіб до участі в управлінні державними справами, вираження поглядів, реалізації інтересів та досягнення правомірних цілей. Але термін «механізм» передбачає не просто сукупність різноманітних складових, а функціональну систему, стійкий комплекс взаємопов'язаних правових засобів, покликаних працювати як одне ціле.

К. В. Шундіков наголошує, що закономірною властивістю правового механізму, яка пояснює його функціональне призначення, є те, що він створений для практичного застосування і, врешті-решт, для досягнення конкретної цілі. Саме здійснення певної діяльності з метою досягнення відповідного результату є системоутворючим чинником у формуванні правового механізму – «під визначену ціль» суб'єкт підбирає необхідний «набір» правового інструментарію [14, с. 16]. Метою лобіювання є задоволення інтересів зацікавлених осіб, а результатом – офіційні акти (як дії, так і документи), що відображають такі інтереси. Відповідно, можливість використання конкретного правового засобу для досягнення бажаного результату лобістської діяльності є критерієм його віднесення до правового механізму лобіювання.

Лобіювання, як складний процес, здійснюють за визначеною процедурою у декілька етапів. При цьому використання одних юридичних засобів підсилюється, гарантується застосуванням інших. Кожна ланка правового механізму лобіювання, своєю чергою, сама є відносно автономним інструментальним комплексом (що переслідує власну, окрему мету і самостійно не спроможний забезпечити досягнення мети усієї лобістської діяльності) відповідно, деякою мірою можна говорити про механізм виявлення, узгодження інтересів тощо. Треба звернути увагу і на порядок функціонування таких засобів у межах процедури лобіювання.

О. О. Середа визначає правову процедуру як нормативно врегульовану певну послідовність дій, пов'язаних цільовим напрямом, що здійснюються в імперативній чи диспозитивній формах, у визначені строки, а результати здійснення дій мають юридичну фіксацію. На її думку, основними властивостями правової процедури є: чіткий цільовий напрям її здійснення; активний вияв деліктоздатності суб'єктів, які в ній беруть участь; обмеження в часі; визначена результативність [12, с. 6].

Процедура складається із визначених стадій, юридично змодельованих етапів, що формують своєрідний «алгоритм», згідно з яким розвивають відповідну діяльність та досягають бажаного результату. Отже, процедура характеризує головно організаційний бік лобістської діяльності. Натомість правовий механізм – це юридична конструкція, що характеризує інструментальну оснащеність, яка тісно в реальності пов'язана із формально-процедурним аспектом лобіювання. Процедура забезпечує впровадження правових засобів у практичну діяльність. Правових засобів без ініціативного вияву суб'єкта лобіювання не застосовують, проте завдяки процедурі встановлюється зв'язок між окремими засобами та кінцевим результатом, а механізм набуває необхідної йому цілеспрямованості. Отже, під процедурою треба розуміти формалізований порядок здійснення лобістської діяльності, що складається із послідовних відносно відокремлених дій, етапів, стадій,

кожній із яких притаманна відповідна кількість правових засобів. Натомість правила чи порядок здійснення відповідних дій також можуть бути правовими засобами.

Питання правових засобів лобювання в юридичній літературі є малодослідженим, та й саме поняття правових засобів інтерпретують у юридичній науці неоднозначно. Зокрема, Г. Л. Знаменський під правовими засобами розуміє методи правового регулювання у відповідних галузях права [7, с. 58-59]. Б. І. Пугінський, уникаючи застосовувати поняття «правові засоби» до тих юридичних реалій, які вже відображено усталеними власними науковими поняттями (нормативні акти, правовідносини, інші об'єкти, які традиційно вивчає юридична наука), вважав, що правові засоби – це «сполучення (комбінації) юридично значущих дій, які здійснюються суб'єктами з дозволим ступенем розсуду й слугують досягненню їхніх цілей (інтересів), що не суперечать законодавству та інтересам суспільства. У вужчому значенні правові засоби можна розглядати як юридичні способи вирішення суб'єктами відповідних завдань, досягнення своїх цілей (інтересів)» [9, с. 84-87]. П. М. Рабінович в контексті механізму правового регулювання юридичні засоби трактує як своєрідні юридичні інструменти, що їх використовує держава (через свої органи), а також інші учасники суспільного життя – суб'єкти права для досягнення тих чи інших цілей [10, с. 169].

Категорію «засіб» юридична наука запозичила із соціальної. Г. Гегель у своєму аналізі телеології зауважував, що внаслідок певної визначеності об'єкта ціллю цей об'єкт стає засобом [6, с. 840-841].

Отож, поняття засобу неминуче передбачає наявність певної цілі, що є закономірним, оскільки явище (предмет) саме собою не є засобом, воно визначається як засіб ззовні – через деякі його властивості, що можуть бути використані для досягнення цілі. Тобто засіб – це, у певному сенсі, здатність предмета слугувати цілі. Лише з огляду на ставлення до певної цілі, тобто внаслідок телеологічного визначення, предмети набувають значення засобів.

Зумовлення засобу ціллю є відношенням діяльності. Лише в межах цілеспрямованої діяльності предмет, за допомогою якого такої цілі (мети) досягають, визначається засобом. Структура ж лобістської діяльності, як відомо, передбачає мету, суб'єкт, об'єкт, саму активність, засоби та результат лобювання. Тобто засоби діяльності є власне тими знаряддями, які мають бути приведені в дію певною активністю суб'єкта, але сама ця активність не включається у поняття засобу.

С. С. Алексєєв зауважував, що спроби звести правові засоби до вузького кола правових явищ, до того ж таких, які є формами діяльності, навряд чи будуть успішними. На противагу авторам, що зараховували до засобів як власне інструменти, так і діяння, він запропонував таке визначення правових засобів: «об'єктивовані субстанціональні правові явища, які володіють фіксованими властивостями, що дають змогу реалізувати потенціал права, його силу». Основними показниками правових засобів, на його думку, є: субстанційність правових явищ; можливість їхнього використання суб'єктами; наявність у правових явищах соціальної сили, свого роду юридичної енергії [2, с. 152].

Застосувавши вказані положення до лобістської діяльності та зважаючи на її мету, під правовими засобами лобювання треба розуміти ті правові явища, використання яких представником групових інтересів для впливу на суб'єкта публічної влади має забезпечити відображення в офіційних актах інтересів зацікавлених осіб.

Безумовно, первинною основою правових засобів лобювання є норма права як формально-обов'язкове загальне правило поведінки, що регулює відповідні суспільні відносини. Як відомо, за функціями у правовому регулюванні норми права поділяють на матеріальні та процесуальні. Відповідно, і засоби лобювання

можна було б диференціювати на матеріальні та процесуальні. До перших належатимуть права, обов'язки, правовий статус суб'єкта лобіювання та суб'єкта публічної влади, правові межі лобістської діяльності. До других – прийоми, правила, порядок, процедура лобіювання.

Отже, дослідження правового механізму лобіювання дає змогу виокремити його властивості. Правовий механізм лобіюється:

- 1) є системою правових засобів лобіювання;
- 2) має цілеспрямований характер – закріплення інтересів зацікавлених осіб в офіційних актах;
- 3) є інструментальною конструкцією впливу представника групових інтересів на суб'єкта публічної влади;
- 4) тісно взаємодіє з процедурою лобіювання, під час якої здійснюється функціонування правових засобів, що складають механізм.

Правовий механізм лобіювання – це система правових засобів впливу представника групових інтересів на суб'єкта публічної влади з метою закріплення в офіційних актах інтересів зацікавлених осіб.

Список використаної літератури

1. *Алексеев С. С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1966. – 187 с.
2. *Алексеев С. С.* Теория права / С. С. Алексеев. – М. : Изд-во БЕК, 1994. – 224 с.
3. *Альберда Т. Г.* Механізм як загальнонаукова і правова категорія («правовий механізм») / Т. Г. Альберда // «Молодий вчений». – 2013. – № 2 (02) грудень. – С. 64–68.
4. *Васильева С. В.* Формы представительства интересов экономических субъектов в деятельности публичных органов власти: правовой аспект / С. В. Васильева // Право и экономика. – М. : Юстицинформ, 2005. – № 7. – С. 3–9.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2007. – 1736 с.
6. *Гегель Г.* Наука логики / Г. Гегель. – М. : Мысль, 1999. – 1072 с.
7. *Знаменский Г. Л.* Совершенствование хозяйственного законодательства: цель и средства / Г. Л. Знаменский – К. : Наукова думка, 1980. – 187 с.
8. *Луць Л. А.* Загальна теорія держави та права : навч.-метод. посіб. / Л. А. Луць. – К. : Атіка, 2012. – 412 с.
9. *Пугинский Б. И.* Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях / Б. И. Пугинский. – М. : Юридическая литература. – 1984. – 224 с.
10. *Рабінович П. М.* Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. – 9-ге вид. – Львів : Край, 2007. – 192 с.
11. *Радченко О. В.* Родові ознаки категорії «механізм» в соціальних науках / О. В. Радченко // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – Вип. 3. – С. 19–25.
12. *Середа О. О.* Правова процедура: теоретико-правові засади та практичні виміри : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. О. Середа – К., 2008. – 20 с.
13. *Синюков С. В.* К вопросу о понятии механизма правотворчества / С. В. Синюков // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2009. – № 3. – С. 39–41.
14. *Шундигов К. В.* Правовые механизмы: основы теории / К. В. Шундигов // Государство и право. – 2006. – № 12. – С. 12–21.

*Стаття: надійшла до редакції 13.05.2015
прийнята до друку 01.07.2015*

**GENERAL THEORETICAL DESCRIPTION
OF THE LEGAL MECHANISM OF LOBBYING***M. Bryzitskyi**Ivan Franko National University of Lviv
Universytetska Str., 1, UA – 79000 Lviv, Ukraine*

The formation of modern Ukraine according to the European standards of democracy and freedom of expression requires implementation of a variety of forms of private participation in public life. Among such forms, one of the most efficient and, as a result, most common is lobbying. However, the practice of uncontrolled lobbying could affect existing democratic procedures and lead to the distorted representation of interests. Therefore, formalization of lobbying activity in the current system of sources of law, as well as creation of a legal mechanism and legal remedies are absolutely important for its proper operation. On the other hand, the following formalization is possible after extensive research, including determining a general theoretical description and the basic properties of such a mechanism. This goal is achieved through complex scientific methods, including system and logical methods, analysis, abstraction, and modeling.

This article formulates the concept of the legal mechanism of lobbying as a system of legal remedies of influencing the public authorities by representatives of group interests aiming at reflecting interests of stakeholders in official acts. The essential features of the legal mechanism of lobbying are its systematic structure, purposeful character; it includes consistent actions, has subject and object. Such a mechanism consists of legal remedies, the application of which provides achievement of lobbying objectives. The author analyses two approaches to the nature of remedies and supports the one which considers remedies as instruments and not actions. Precept, statute, legal status, legal awareness are examples of legal remedies of lobbying.

Keywords: lobbying, legal mechanism of lobbying, legal remedies of lobbying.