



6. Петровский Д.Н. Конституционно-правовой статус вспомогательных органов при главе государства (сравнительно-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук / спец. 12.00.02 / Д.Н. Петровский. – М., 2005. – 172 с.

7. Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України від 2 квітня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/504/2010>.

8. Про раду національної безпеки та оборони України : Закон України від 5 березня 1998 року // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.

9. Скрыпников Н.Н. Конституционно-правовые основы деятельности Администрации Президента Российской Федерации : автореф. дис. канд. ... юрид. наук / Н.Н. Скрыпников. – Челябинск, 2005. – 24 с.

10. Суворов В. Институт главы государства: юридическая природа и положение в системе власти / В. Суворов // Право и жизнь. – 1998. – №13. – С. 50–64.

11. Хараджиев М.Ф. Конституционно-правовое обеспечение деятельности главы государства Администрацией Президента Российской Федерации в сфере учета и анализа обращений граждан : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.Ф. Хараджиев. – М., 2008. – 27 с.

12. Шемшученко Ю.С. Конституційна Асамблея – демократична форма професійної модернізації Конституції України / Ю.С. Шемшученко // Сучасні проблеми розвитку законодавства в Україні та Угорщині : зб. наук. праць. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2013. – 222 с.

13. Шишкина Н.Э. Глава государства: пределы безответственного поведения / Н.Э. Шишкина // Сибирский юридический вестник. – Иркутск, 1999. – № 1. – С. 25–29.

14. Шутович В.В. Місце і роль консультативних, дорадчих органів у системі нормопроектного забезпечення діяльності Президента України: проблеми теорії та практики / В.В. Шутович // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 3 (12). – С. 74–78.

15. Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств / Л.М. Энтин. – М. : Юридическая литература, 1995. – 174 с.

ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАН В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННО- УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ ПОСРЕДСТВОМ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛОББИРОВАНИЯ

Мария РАЧИНСКАЯ,

аспирант кафедры государственного менеджмента
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Summary

The article analyzes the research approaches to ensure effective mechanisms for lobbying the system of representation of interests of citizens in the system of state-management relations through the appropriate legal regulation. The institute of lobbying has been analyzed as a mechanism for maintaining essential functions: effective interaction between citizens, civil society institutions, business entities with state authorities on the formation and implementation of state policy. The peculiarities of public influence on the adoption of socially relevant regulations and public administrative decisions have been disclosed. The necessity of equal opportunities creation for representation of the public interest by increasing the role of citizens and civil society institutions as the dominant actors of the socio-political influence on the activities of public authorities has been justified.

Key words: lobbying the interests of citizens, state government relations, legal regulation, regulations, institutions of civil society.

Аннотация

В статье проводится анализ исследовательских подходов к обеспечению эффективных механизмов лоббирования в системе представительства интересов граждан в системе государственно-управленческих отношений посредством соответствующего правового регулирования. Анализируется институт лоббирования как механизм обеспечения важной функции: эффективного взаимодействия граждан, институтов гражданского общества, субъектов хозяйствования с органами государственной власти по вопросам формирования и реализации государственной политики. Раскрываются особенности влияния общественности на принятие социально значимых нормативно-правовых актов и государственно-управленческих решений. Обосновано необходимость создания равных возможностей для представительства общественных интересов путем повышения роли граждан и институтов гражданского общества как доминирующих субъектов социально-политического влияния на деятельность органов государственной власти.

Ключевые слова: лоббирование, интересы граждан, государственно-управленческие отношения, правовое регулирование, нормативно-правовые акты, институты гражданского общества.

Постановка проблемы. На современном этапе становления системы государственного управления в Украине легитимность результатов правотворчества зависит не только от совершенства нормопроектной техники и добросовестности субъектов разработки и принятия нормативно-правовых актов, но и от социальной востребованности этих актов и, в частности, влияния общественности на процесс их принятия. Эффективности этого процесса можно достичь путем внедрения института лоббирования, который является достаточно новым для Украины, но традиционным для таких развитых демократических стран мира,

как США, Канада, Великобритания, Германия, Франция, Польша и другие.

Актуальность темы исследования подтверждается в первую очередь тем, что в контексте рассмотрения института лоббирования как инструмента реализации государственной политики необходимо поставить вопрос о совершенствовании правовых механизмов его реализации в сфере подготовки и принятия нормативно-правовых актов, прежде всего на законодательном уровне, а также принятия наиболее важных для общества и государства управленческих решений во всех сферах жизнедеятельности страны. При этом следует отметить, что потенциал института



лоббирования на сегодня во многом не раскрыт именно в постсоциалистических государствах, включая Украину.

Среди множества разных причин, обуславливающих такую ситуацию, можно назвать и отсутствие политической воли законодателя к легитимации института лоббирования, и искаженное восприятие лоббирования в обществе, которое отождествляет лоббирование и политическую коррупцию, и существование различных граничащих с коррупцией манипуляций с общественным мнением во время принятия государственно-управленческих решений (ангажированные финансово-промышленными группами, а сегодня и сопредельными государствами «общественные компании» в пользу решений, которые противоречат интересам государства) и так далее. Также очевидным и ощутимым является отсутствие содержательных и практически значимых научных исследований института лоббирования в сфере государственного управления. Между тем институт лоббирования является традиционным действенным инструментом предупреждения коррупционных рисков в современных системах государственного управления, присущих демократиям с рыночной экономикой.

Современные исследования института лоббирования и механизмов его использования для влияния на принятие нормативно-правовых актов и государственно-управленческих решений проводились как отечественными, так и зарубежными учеными. Прежде всего следует отметить научные работы Д. Базилевича [1], О. Дягилева [3], А. Любимова [6; 7], В. Нестеровича [8; 9], А. Нещадина [5], В. Федоренко [12] и других, которые рассматриваются нами как базовые в представленной публикации.

В зарубежной науке традиционно большое внимание уделяется анализу проблемы политического участия, деятельности групп давления или групп по интересам вообще и проблем лоббирования в частности. Дальнейшее развитие идей участия групп в политике обеспечивается работами А. Преса и Ч. Адриана [13], которые развили и детализировали теорию «заинтересованных групп»; А. Дауна, который в своей концепции группового и политического участия назвал основной причиной

активного вмешательства в политику желание жизненного успеха и общественного признания человека [14]; Е. Херринга [15], разработавшего теорию «группового базиса политики»; Е. Лейна, который проанализировал необходимость завоевания нового социального статуса в контексте отстаивания своих интересов [16]; Г. Лассауэла, исследовавшего состояние сознания человека через ощущение угрозы своему общественному благополучию [17].

Целью и задачей статьи является анализ исследовательских подходов к обеспечению эффективных механизмов лоббирования в системе представительства интересов граждан в системе государственно-управленческих отношений посредством соответствующего правового регулирования. Новизна работы обусловлена тем, что институт лоббирования исследуется как механизм обеспечения важной функции: эффективного взаимодействия граждан, институтов гражданского общества, субъектов хозяйствования с органами государственной власти по вопросам формирования и реализации государственной политики и осуществления влияния общественности на принятие социально значимых нормативно-правовых актов и государственно-управленческих решений.

Изложение основного материала. В контекст данного исследования особого внимания заслуживает анализ исследовательских подходов к лоббированию как инструменту реализации государственной политики. Построение общей модели участия заинтересованных групп в государственной политике разрабатывалась в двух направлениях: плюралистическом и корпоративном. Представители первого направления (Е. Летман, Д. Сили, Л. Милбрах) в своих теориях предполагали независимость группы от государства и свободную конкуренцию лоббистов между собой [18]. Представитель корпоративного направления М. Олсон в своей работе «Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп» рассматривает причины образования групп интересов, специфику реализации интересов группами различных типов: профсоюзными организациями, экономическими, фермерскими, общественными группами. Разработав теорию «побочного продукта», ученый

убедительно доказывает зависимость организации и деятельности группы от ее размеров, то есть количества членов, что непосредственно влияет на характер лоббирования [10].

Следует отметить, что большинство исследователей, изучающих политические и экономические аспекты лоббирования, рассматривают его как законодательно урегулированное явление в совокупности с деятельностью субъектов оказания влияния на органы государственной власти с целью принятия ими необходимых решений. Так, В. Нестерович считает: «Отечественное лоббирование имеет достаточно выразительные историко-правовые корни. Однако, несмотря на его длительное развитие, на сегодня украинской юридической наукой оно фактически исследовано, повлекшее своеобразный теоретический вакуум, который прежде был заполнен автоматическим переносом российских научных достижений, в основном политологического характера, по раскрытию данной проблематики». Это привело к противоречивости, терминологической неопределенности и недостаточности категориально-понятийного аппарата лоббирования, выражающееся в чрезмерном универсализме термина «лобби», отсутствия определения понятия «лоббирование» в представленных в парламент законопроектах: «О правовом статусе групп, объединенных общими интересами (лоббистских) групп в Верховной Раде Украины» и «О деятельности лоббистов в Верховной Раде Украины», которые являются коллизионными [8].

Анализируя политико-правовой статус лоббирования, необходимо учитывать его положительные и отрицательные стороны, которые нуждаются в правовой поддержке и стимулировании: правового ограничения и сдерживания. Уже сегодня в Украине существует конституционно-правовая основа для осуществления цивилизованной лоббистской деятельности. В своих исследованиях О. Дягилев классифицирует действующие нормативно-правовые акты, создающие условия для осуществления лоббистской деятельности, следующим образом:

1) законы и подзаконные акты, обеспечивающие участие граждан в принятии государством управленческих решений;



2) нормативно-правовые акты, регулирующие участие граждан в осуществлении государственной политики в конкретной сфере интересов, которая является объектом заинтересованности определенных групп влияния (гендерная и молодежная политика, архитектурно-строительная деятельность, регуляторная политика);

3) нормативные акты, устанавливающие ограничения на осуществление лоббистской деятельности в зависимости от объекта возможных лоббистских действий и перечня интересов, которые лоббируются.

Однако, по мнению ученого, которое в целом поддерживается и нами, противоречивая практика отечественного лоббирования свидетельствует о недостаточном участии общественности в принятии управленческих решений и о декларативном характере отдельных правовых норм. Сам же институт лоббирования как элемент политического и государственно-управленческого процесса присутствует в структуре любого государства и в случае его легализации может играть положительную роль в процессах демократизации [3].

Конституция Украины, как и конституции других государств, где лоббирование имеет правовое урегулирование, дает право гражданам Украины участвовать в формировании и реализации государственной политики. Однако сегодня подавляющее большинство граждан не обладает реальными знаниями и инструментарием для обеспечения такого участия [1]. Поэтому чрезвычайно важными сегодня являются дискуссии вокруг перспектив формализации лоббистской деятельности в Украине. Важная роль в этом процессе принадлежит профильным общественным организациям. Например, общественная организация «Институт профессионального лоббирования и адвокаты» ставит одной из задач своей деятельности организацию публичной платформы для обмена мнениями и размещения работ ученых, предметом исследования которых является именно феномен лоббирования, что в результате должно способствовать созданию и принятию нового Закона Украины «О лоббировании», целью которого является именно определение правового поля для

осуществления лоббистской деятельности в Украине.

Определенного внимания в рамках данного исследования требует анализ проекта Закона Украины «О влиянии общественности на принятие нормативно-правовых актов», который разработан Министерством юстиции Украины. Следует отметить, что этот проект подразумевает определение путей урегулирования общественных отношений, связанных с лоббированием, создание нового правового механизма влияния граждан, институтов гражданского общества, субъектов хозяйствования на определенные законом органы государственной власти, должностных и служебных лиц этих органов, направленного на принятие (участия в принятии) ими нормативно-правовых актов, путем определения основ лоббистской деятельности [2].

Анализируя основные нормативные положения проекта Закона Украины В. Федоренко отмечает, что теоретико-методологическим фундаментом этого документа была все же отечественная концепция лоббирования. Исследователь считает: «Любая, даже самая идеальная концепция при автоматическом переносе ее на национальную почву обречена на неудачу. Поэтому в основании этого законопроекта нужно четко очертить национальную специфику формирования института лоббизма» [12].

Отдельное внимание при этом следует обратить на изучение положительного опыта развитых демократических государств, где лоббирование является эффективным социально-политическим институтом, а лоббистская деятельность поставлена под контроль общества и государственной власти. Как отмечает в своих исследованиях В. Нестерович, в Украине нужно внедрять механизмы лоббирования, которые бы предоставили возможность каждому гражданину донести свое мнение до власти при принятии нормативно-правовых актов. Легитимизация института лоббирования значительно оптимизирует демократические преобразования в Украине и будет способствовать улучшению международного имиджа Украины [4].

В этой связи следует отметить, что эффективное функционирование института лоббирования в системе пред-

ставительства интересов граждан в системе государственно-управленческих отношений возможно при наличии соответствующего правового регулирования. Безусловно, одной только легализации лоббистской деятельности недостаточно для трансформации института лоббирования в эффективный государственно-управленческий институт, который должен соответствовать новым задекларированным целям развития государства и общества.

Следует отметить, что в государственно-управленческой практике Украины существуют разные мнения касательно необходимости законодательной регламентации лоббирования. Некоторые эксперты настаивают на том, что без блока антикоррупционного законодательства бессмысленно решать данный вопрос, поскольку между лоббированием и коррупцией проходит очень тонкая грань. Остается под вопросом также и то, будет ли способствовать принятию специального закона снижению уровня коррупции в органах государственной власти, и сможет ли оказаться действенным подобный институт в отечественных условиях.

Как указывает М. Соколовская, кроме очевидной коррупционной составляющей, такая ситуация имеет еще целый ряд негативных последствий: во-первых, теряется элемент экспертизы, юридической и информационной обработки всего того, что является услугами, «продуктом» западных лоббистов; во-вторых, успех зависит от личных качеств руководителя компании, региона, которые выступают субъектами лоббизма, а вовсе не реальной значимости инициативы. Кроме того, серьезно ограничивается доступ общественных интересов к лоббистским каналам, поскольку пробиться к чиновникам и депутатам могут только «люди с деньгами» [11].

В то же время, как отмечает А. Любимов, сторонники закона о регулировании лоббистской деятельности объясняют свою позицию главным образом тем, что отсутствие урегулированной законом возможности открытого лоббирования своих интересов со стороны крупного бизнеса, общественных групп приводит к тому, что большое распространение получают противозаконные методы теневого лоббирования [6, с. 100]. Отмечается, что такой



закон необходим, и чем больше будет установлено правовых требований и условий, тем меньше останется места для «тени».

Таким образом, следует признать, что все же лоббистская деятельность позволит обеспечить гласность политических процессов, открытость аппарата государственной власти для контроля со стороны гражданского общества с помощью различного рода обсуждений, дискуссий, создания и участия в работе влиятельных экспертных сообществ. Это, в свою очередь, расширит круг активных участников политического процесса. Таким образом, законодательно урегулированный институт лоббирования станет еще одной преградой на пути коррупции, может благоприятно сказаться на развитии общества в целом. Принимая во внимание выводы отечественных ученых по законодательному урегулированию института лоббизма, стоит отметить, что институту лоббирования необходимо отвести определенное «место», законодательно должны быть прописаны процедуры его действия, а для этого необходим комплексный подход к его формированию. Параллельно с работой над законом должны осуществляться соответствующие системные меры по контролю над коррупцией. Ведь применение эффективных механизмов лоббирования должно способствовать экономической и политической самостоятельности общественных ассоциаций, повышению их количественного и качественного уровня, значимости в системе взаимодействия «государство – бизнес – гражданское общество», активизации непосредственного влияния на процесс формирования и реализации государственной политики.

Выводы. В контексте формирования отечественного института лоббирования следует отметить, что данный институт является одной из важнейших форм влияния общества на государство, что обеспечивает их функциональное взаимодействие. Оказывая влияние на процесс выработки и принятия экономических и социально-политических решений, лоббисты обеспечивают более тесную связь между обществом и государством и тем самым предоставляют возможности органам государственной власти оперативно реагировать на запросы, исходящие от экономических

и общественных сообществ. Поэтому ключевым направлением деятельности институтов гражданского общества должны стать овладение и использование разнообразных методов лоббирования интересов своих членов в парламенте, правительстве, местных органах исполнительной власти. Важным на сегодня является вопрос построения новых систем лоббирования в национальных образованиях, в частности в Европейском Союзе. Острым является и вопрос легализации лоббирования в международных организациях, включая Организацию Объединенных Наций, Международное агентство по атомной энергетике и другие. Лоббирования национальных интересов в этих глобальных международных организациях является реальностью, которая находится за рамками международного права.

Таким образом, в большинстве стран, где допускается свободное участие граждан в политической жизни, признается право человека воздействовать на работу государственных органов и представлять собственные интересы, лоббирование представляет собой многоплановый, постоянно меняющийся общественно-политический феномен, цель которого заключается в продвижении интересов гражданского общества, реализуется через различные технологии и является неотъемлемой частью любого общества в целом и парламентской системы в частности. Перспективы регулирования лоббистской деятельности в Украине связаны с принятием конкретного нормативно-правового акта, поскольку для нормального функционирования института лоббирования необходимо принятие корреспондирующих правовых актов: законов о противодействии коррупции, о политических партиях, Кодекса государственной службы и других нормативно-правовых актов.

Список использованной литературы:

1. Базілевич Д. Лобіювання в Україні: запрошення до дискусії / Д. Базілевич [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://lobbying.in.ua/content/lobyuvannya-v-ukr/zaproshehnyya-do-diskus>.
2. Від ідеї до права або про проблеми легітиматії інституту лобіювання

в Україні [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://legalweekly.com.ua/index.php?id=16061&show=news&newsid=121630>.

3. Дягілев О.В. Конституційно-правовий інститут лобізму: вітчизняний та зарубіжний досвід : [монографія] / О.В. Дягілев. – Х. : Майдан, 2011. – 251 с.

4. Конституція України [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.president.gov.ua/content/constitution.html>.

5. Лоббизм в России: этапы большого пути / авт. кол. под рук. А.А. Нещадина. – М. : Экспертный институт РСПП и Фонд развития парламентаризма в России, 1995. – 125 с.

6. Любимов А.П. История лоббизма в России / А.П. Любимов. – М. : Фонд «Либеральная миссия», 2005. – 208 с.

7. Любимов А.П. Конституционно-правовые основы формирования лоббистских отношений в открытом обществе (антикоррупционный проект) / А.П. Любимов. – М. : Издание Государственной Думы, 2000. – 392 с.

8. Нестерович В.Ф. Етимологія та феномен поняття «лобіювання»: гносеологічний вимір / В.Ф. Нестерович // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2010. – № 1. – С. 40–51.

9. Нестерович В.Ф. Конституційно-правові засади інституту лобіювання: зарубіжний досвід та перспективи для України : [монографія] / В.Ф. Нестерович. – Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2010. – 752 с.

10. Олсон М. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп / М. Олсон. – М. : Фонд экономической инициативы, 1965. – 165 с.

11. Соколовская М. Обыкновенный лоббизм / М. Соколовская // Профиль – 2012. – № 11. – [Электронный ресурс] – Режим доступа : http://lobbying.ru/content/sections/articleid_9120_linkid_.html.

12. Федоренко В.Л. Інститут лобіювання у країнах західної демократії та перспективи його легітиматії в Україні / В.Л. Федоренко, В.Ф. Нестерович // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 9. – С. 13–25.

13. Adiiian Ch. The American Political Process / Ch. Adiiian, Ch. Press. – 2d ed, New York, 1969.



14. Downs A. An Economic Theory of Democracy / A. Downs. – New York : Harper & Row, 1977. – 310 p.

15. Herring E.P. Group Representation before Congress / E.P. Herring. – Washington : Brookings Institution, 1929.

16. Lane E. Lobbying and the Low / E. Lane. – Berkeley : University of California Press, 1964.

17. Lasswell H.D. Politics: Who Gets What, When, How / H.D. Lasswell. – New York : McGraw-Hill, 1978.

18. Latham E. The Group Basis of Politics: Notes for a Theory / E. Latham. – American Political Science Review 46 (June 1992). – 421 p.

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ КВАЛИФИКАЦИИ НЕЗАКОННОГО ЗАВЛАДЕНИЯ ПОЧВЕННЫМ ПОКРОВОМ (ПОВЕРХНОСТНЫМ СЛОЕМ) ЗЕМЕЛЬ

Сергей РЕБЕНКО,

соискатель кафедры уголовного права и криминологии
Харьковского национального университета внутренних дел

Summary

The article is devoted to live issues of qualification of misappropriation of soil cover (surface layer) of land. The problem of application of the article 239-1 of the Criminal Code of Ukraine in law enforcement practice is analyzed. It was noted that this provision is a novelty for the existing penal laws of Ukraine. On the basis of main juridical signs the author gives delimitation between misappropriation soil cover (surface layer) of land from other related crimes against the environment. The particular features of misappropriation of soil cover (surface layer) of land, as the sufficient legal basis for criminal liability for this crime are established. It is concluded that qualifications for crime provided by the article 239-1 of the Criminal Code of Ukraine may vary.

Key words: illegal laying hands on the soil cover (by a superficial layer) of earths, corpus delict, qualification of crimes.

Аннотация

Статья посвящена актуальным вопросам квалификации незаконного завладения почвенным покровом (поверхностным слоем) земель. В ней анализируется проблема применения нормы, предусмотренной ст. 239-1 Уголовного кодекса Украины в правоприменительной практике. Отмечено, что данная норма является новеллой для действующего уголовного законодательства Украины. Автором на основании основных юридических признаков проводится отграничение незаконного завладения почвенным покровом (поверхностным слоем) земель от иных смежных преступлений против окружающей природной среды. Установлены особенности состава незаконного завладения почвенным покровом (поверхностным слоем) земель как единственного и достаточного юридического основания уголовной ответственности за данное общественно опасное деяние. Сделан вывод о возможных вариантах квалификации за преступление, предусмотренное ст. 239-1 Уголовного кодекса Украины.

Ключевые слова: незаконное завладение почвенным покровом (поверхностным слоем) земель, состав преступления, квалификация преступлений.

Постановка проблемы. В 2009 году Уголовный кодекс Украины (далее – УК Украины) был дополнен нормой об ответственности за незаконное завладение почвенным покровом (поверхностным слоем) земель (ст. 239-1 УК Украины). Учитывая тот факт, что уголовным законодательством Украины уже предусмотрено ряд норм, устанавливающих уголовную ответственность за посягательства на земельные отношения, возникает практическая необходимость в сравнительном анализе указанных норм. Появление законодательной новеллы требует поновому взглянуть на проблемы квалификации преступных посягательств в сфере земельных отношений и отношений собственности.

Актуальность темы исследования подтверждается степенью нераскрытости темы.

В настоящее время фактически отсутствуют фундаментальные работы относительно охраны почвенного покрова (поверхностного слоя) земель мерами уголовно-правового характера.

К проблемам уголовно-правовой охраны природных объектов и окружающей среды в целом в разные времена обращались ученые в области уголовного права и криминологии, земельного и экологического права, а именно: В.И. Андрейцев, В.И. Борисов, С.Б. Гавриш, А.П. Гетьман, П.С. Дагель, А.Д. Дубовик, О.А. Дудоров, Е.М. Жевлаков, А.С. Колба-