

Т. Ю. БОГИНЯ

ЛОБІЗМ ЯК КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ

Досліджуються питання конституційно правових основ лобістської діяльності. Висвітлюються історичні передуми виникнення лобізму та еволюція даного поняття у зарубіжній та вітчизняній науці. Надано коротку характеристику конституційно-правових основ лобістської діяльності. Окремо розглянуті міжнародні акти та законодавство зарубіжних країн, що містять визначення понять лобізм, лобіювання та лобістська діяльність.

Ключові слова: лобізм, лобіювання, групи інтересів.

Исследуются вопросы конституционно правовых основ лоббистской деятельности. Освещены исторические предпосылки возникновения лоббизма и эволюции данного понятия в зарубежной и отечественной науке. Дана краткая характеристика конституционно-правовых основ лоббистской деятельности. Отдельно рассмотрены международные акты и законодательство зарубежных стран, содержащее определение понятия лоббизм, лоббирование и лоббистская деятельность.

Ключевые слова: лоббизм, лоббирование, группы интересов.

The article is dedicated to the research of the constitutional legal framework for lobbying activities. The historical background of lobbying and the evolution of this concept in the foreign and domestic science are highlighted. There is a brief description of the constitutional and legal foundations of lobbying activities. International acts and laws of foreign countries, which contains the definition of lobbying, advocacy and lobbying activities are separately considered.

Key words: lobbyism, lobbying, interest groups.

На сучасному етапі світового розвитку процеси глобалізації призвели до значного зростання впливу транснаціональних корпорацій. Економічна вага найпотужніших гравців світового ринку подекуди в декілька разів перевершує економічну потужність країн, що розвиваються. Як відомо, влада економічна завжди прагне до здобуття влади політичної. І в даному випадку найважливішою є форма взаємодії великого капіталу з владою. В залежності від зрілості громадянського суспільства в державі така взаємодія може набувати різних форм, від корупції та кланового відстоювання економічних інтересів у країнах з нерозвиненим або слабо розвиненим громадянським суспільством до цілком цивілізованих форм (наприклад, лобізм).

Групи інтересів (лобісти), які намагаються вплинути на прийняття рішень суб'єктами владних повноважень, є розповсюдженим явищем у сучасних демократичних суспільствах. Лобісти можуть донести до владних суб'єктів неоціненну інформацію та дані для поміркованішого та інформованішого прийняття суб'єктом владних повноважень рішень, але це також може призвести до несправедливих переваг для осіб, які приймають владні рішення. Необхідність чітко окреслених рамок для існування інституту лобізму особливо гостро постає в контексті фінансової та економічної кризи, коли приймаються доленосні політичні рішення за короткий проміжок часу, коли витрачаються великі суми державних коштів і коли радикально змінюються закони та акти для цілих індустрій.

Поняття лобізму має тривалу історію, протягом якої зазнало великої трансформації в процесі своєї еволюції. Так, поняття лобізму походить від британсько-

го слова лоббі (*lobby*).

Першопочатково слово лоббі використовувалось для позначення проходів і критих галерей у монастирях. З часом даним словом також почали позначати галереї для преси у британському парламенті, де розміщуються кореспонденти газет масової інформації, які висвітлювали діяльність законодавчого органу. Пізніше розуміння даного терміна було розширене та почало вживатися для позначення осіб, які й займають дане приміщення – парламентських журналістів (*Lobby correspondent/journalist*)¹.

Низка тлумачних англomовних словників містить наступне визначення поняття лоббі – вестибюль, хол, фойє, кімната для відпочинку в готелі, майданчик для прогулянок, широкі прохідні коридори².

З плином історії дане слово набрало політико-правового відтінку. У такому значенні його вживали письменники (У. Шекспір), провідні політичні діячі. Так, визначний політичний діяч свого часу, Прем'єр-Міністр Великобританії Англії Б. Дізраелі в своєму романі «Сибіла» зазначав: «таємниці лобі відомі лише обзваним. Тільки потім вони повідомляються іншим»³.

Розповсюдження поняття лобізму в політико-правовому аспекті за межі Великої Британії відбулося внаслідок експансії англосаксонської політичної культури та становлення американської держави. Розробник Конституції США та Президент Країни – Дж. Медісон доволі часто використовував поняття «лобі» у своїх публічних виступах. Він фактично охарактеризував його в 10-му номері «Федераліста» як групи громадян, що належать до більшості або меншості суспільства, об'єднаних подібними інтересами, які протистоять інтересам інших громадян⁴.

6 січня 1862 р. американське видання «Таймс» вжило поняття «лобіювання» (*lobbying*) для позначення організації, яка була створена з метою впливу на конгресменів. З часом поняття «лобіювання» почало асоціюватися з купівлею голосів за гроші у коридорах Конгресу⁵.

У 1883 р. виникає аналогічне за змістом поняття «лобізм», яке використовується в тому самому контексті, що й лобіювання, а саме корупційні діяння при прийнятті нормативно-правових актів органами державної влади⁶.

З плином часу явище «лобізму» розвивається, внаслідок чого набуває нового позитивного значення. Вже на початку ХХ ст. поняття «лобізм» почало використовуватися з метою позначення легітимного впливу на законодавчі органи спрямоване на прийняття нормативно-правових актів.

На батьківщині даного поняття у Великобританії в урядовому збірнику (*The Government Report*) лобіюванням визначається діяльність з консультування організації у питаннях розуміння, моніторингу та роботи з системою державної влади⁷.

Американські науковці Д. МакГенрі та Дж. Фергюсон розглядають лобіювання як реалізацію конституційного права кожного громадянина звертатися з ініціативами до органів державної влади⁸. Аналізуючи подібний підхід, можемо назвати його суто позитивістським, оскільки його прихильники при дослідженні даного явища зосереджують увагу на його позитивних сторонах, вказуючи на його властивість забезпечувати ширшу демократію шляхом залучення громадян до процесу прийняття владних рішень.

Радянська наукова література, яка традиційно намагалася критикувати західні демократичні інститути, містить кардинально інший підхід до даного поняття, який характеризується негативним ставленням до інституту лобізму. Відповідно

до даного підходу лобіювання – це представництво або агентура якої-небудь приватної чи громадської організації у столиці США та столицях штатів для зв'язку із законодавчими органами США чи штату⁹. Продовженням даного підходу є наступне визначення лобіювання: розгалужена система контор і агентств, монополій або організованих груп при законодавчих органах, які чинять тиск (аж до підкупу) на законодавців і урядовців з метою ухвалення рішень (певних законопроектів, отримання урядових замовлень, субсидій) на користь організацій, що користуються ними¹⁰.

Окремої уваги потребує визначення поняття лобізму (лобіювання), яке було сформоване у часи перебування, згідно з яким лобіювання – це специфічна діяльність приватних і громадських організацій, яка направлена на те, щоб за допомогою певних засобів і методів добитися від Конгресу, Білого дому, міністерств і відомств ухвалення або відхилення тих чи інших законодавчих або адміністративних актів¹¹.

Російські науковці Л. Селєзньова та Е. Сухарьов пропонують інший підхід до надання визначення поняття «лобізм». Лобізм вони вважають однією з визначальних складових системи представництва інтересів, під яким розуміють засіб формального та неформального впливу груп інтересів на владні структури з метою прийняття необхідних їм рішень¹²; а також як цілеспрямований вплив політичних і соціальних сил на законодавчі, виконавчі і державні органи влади з метою задоволення своїх інтересів¹³.

В. Лєпьохін, керівник робочої групи з розробки російського законопроекту «Про регулювання лобістської діяльності у федеральних органах державної влади», розглядає лобіювання як процес приведення формальної влади відповідно до влади фактичної¹⁴. Проаналізувавши визначення В. Лєпьохіна, можна зробити висновок, що фактична влада задає напрям руху для влади формальної, а влада формальна є лише засобом реалізації намірів влади фактичної.

Окремо наведемо науковий підхід, згідно з яким саме явище «лобізм» розглядається як індикатор суспільного розвитку. Так, В. Макаренко вважає, що лобізм є вираженням кризи класичних інститутів демократії¹⁵.

В Україні проблема теоретико-методологічних засад лобізму достатньою мірою не досліджена, тому поле для наукових розвідок залишається широким. Український науковець О. Молодцов широко тлумачить поняття «лобіювання». На його думку, лобіювання – це система та форма реалізації інтересів тих чи інших груп населення, організацій шляхом впливу на законодавчий процес та (або) на рішення виконавчих органів влади певними суб'єктами, які діють у різних сферах суспільного життя¹⁶.

Український вчений Ю. Ганжуров вважає, що «лобіювання має розглядатись як невід'ємна складова політичної комунікації, що передбачає механізм прямого і зворотнього зв'язку суспільства і держави»¹⁷, та наводить широке трактування поняття лобізму: «Процеси формування рішень, механізму впливу на громадську думку, захисту власної позиції – все це в широкому розумінні може сприйматися як явище, що кореспондується з поняттям «лобіювання»¹⁸.

Вітчизняні дослідники К. Манжул і Л. Нікітчук розглядають поняття «лобіювання» в юридичній площині та трактують його як здійснювану у визначених законом формах діяльність зареєстрованих осіб з забезпечення власних інтересів шляхом впливу на законодавчу діяльність у парламенті¹⁹. Ці автори розглядають лобіювання як вплив тільки на законодавчу діяльність у парламенті, при цьому залишаючи поза увагою лобіювання в інших органах державної влади.

В. Нестерович розглядає «інститут лобіювання» як сукупність правових норм, що регламентують процес легітимного впливу на чітко визначені законом органи влади, а також на їхніх посадових і службових осіб з боку зареєстрованих та акредитованих у встановленому порядку осіб з метою закріплення власних інтересів третіх осіб (замовників) у нормативно-правових актах, що приймаються²⁰.

Для аналізу поняття лобізму з юридичної точки зору насамперед необхідно проаналізувати дефініції даного феномена, наведених у законодавстві зарубіжних країн.

Сполучені Штати Америки справедливо вважаються країною з найліберальнішими підходами до питань лобізму, яка однією з перших на законодавчому рівні врегулювала дане питання. Так ще в 1876 р. у США був прийнятий закон, згідно з яким всі особи, які здійснюють лобістську діяльність були зобов'язані офіційно зареєструватися. В 1995 році сорок другий президент США Біл Клінтон підписав новий закон про лобістську діяльність (Lobbying Disclosure Act). Цікаво зазначити, що, незважаючи на широке розмаїття визначень, цей закон не містить визначення даного поняття. Lobbying Disclosure Act 1995 містить лише дефініцію поняття «лобістська діяльність» (lobbying activities), під якою розуміє лобістські контакти та зусилля їх забезпечення, які включають підготовку та планування цієї діяльності, проведення різноманітних досліджень та іншої роботи, для використання їхніх результатів у ході таких контактів, а також координацію з лобістською діяльністю іншими особами²¹.

Як відомо, в США прогаліни в законодавстві прийнято заповнювати судовою практикою. Так, у рішенні Верховного Суду США у справі «Сполучені Штати проти Харріса» (United States v. Harris) від 1954 р., лобіювання було розтлумачено як прямі спроби вплинути на законодавство шляхом безпосереднього спілкування з членами Конгресу²².

Сполучені Штати Америки не єдина країна у Північній Америці з розвиненим інститутом лобізму. Канадський федеральний закон про регулювання лобістської діяльності (Lobbyists Registration Act) має аналогічний із США підхід до регулювання лобістської діяльності. Так Lobbyists Registration Act не містить визначення поняття лобіювання. Але офіційний коментар канадського Акта з лобіювання про правила реєстрації лобістів тлумачить лобіювання як будь-які дії, що спрямовані за певну фінансову винагороду, на посадову особу з метою зміни федеральних законів, положень, політики чи програм²³.

У Великобританії лобізм регулюється великою кількістю законодавчих актів, у тому числі Кодексом Громадянської Служби. Законодавство Великобританії подібно до законодавства США та Канади не містить чіткого визначення поняття лобізму.

Також слід окремо розглянути визначення поняття лобізму, які містяться в законодавствах країн континентальної системи права. Для них характерна наявність чітко сформованих законодавчих визначень, які містяться саме в законах, а не у підзаконних нормативно-правових актах.

Так, Акт (Закон) «Про лобістську діяльність у законодавчому процесі» в Республіці Польща визначає лобіювання як будь-яку діяльність, спрямовану на здійснення впливу на органи державної влади у законодавчому процесі²⁴.

Відповідно до Закону Литовської Республіки «Про лобістську діяльність» під лобістською діяльністю розуміються оплатні та безоплатні дії особи, спрямовані на здійснення впливу з метою, щоб в інтересах замовника лобістської діяльності були змінені, доповнені або визнані такими, що втратили чинність нормативно-

правові акти»²⁵.

У Законі Угорщини «Про лобіювання» від 2006 р. лобіювання розуміється як оплачувана діяльність, спрямована на вплив на урядову та законодавчу політику²⁶.

На нашу думку, окремої уваги й аналізу потребують дефініції «лобізму», які містяться у міжнародних актах.

Модельний Закон «Про регулювання лобістської діяльності в органах державної влади», прийнятий Постановою №22-12 від 15 листопада 2003 р. на XXII Пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-членів СНД, кореспондує лобістську діяльність з діяльністю громадян, а також їхніх об'єднань зі встановленням контактів з посадовими особами та депутатами органів законодавчої влади з метою здійснення впливу від імені та в інтересах конкретних клієнтів на розробку, прийняття та реалізацію вказаними органами законодавчих актів, політичних рішень, підзаконних нормативно-правових актів та адміністративних рішень²⁷.

Лобіювання як погоджені зусилля впливу на формування політики й прийняття рішень органами публічної влади та обраними представниками влади з метою закріплення у них певних інтересів визначає доповідь Парламентської Асамблеї Ради Європи²⁸.

Слід зазначити, що не зважаючи на наявність великої кількості визначень поняття лобізму, світова практика намагається відійти від даного терміна. Так, на батьківщині лобізму у Великобританії досить розповсюджена практика заміни терміна лобіювання на *Government Relations* – зв'язки з органами державної влади. У Німеччині термін лобізм був замінений такими синонімами як «групи тиску», «групи інтересів». У Франції та Голландії даного терміна уникають шляхом його заміни такими слова, як «зацікавлені групи», «організовані інтереси».

Це пов'язано з тим, що дуже часто поняття лобізму активно використовувалося засобами масової інформації під час корупційних скандалів, підкупів парламентаріїв, протекціонізму, хабарництва.

Проаналізувавши всі вищенаведені визначення поняття лобізму, можна відзначити, що лобізм є невід'ємним супутником державної влади незалежно від того, чи здійснюються лобіювання в оформлених законодавством рамках, чи ні.

Кожен із авторів вищенаведених дефініцій поняття лобіювання акцентував увагу на тих чи інших аспектах феномена в залежності від сфери дослідження та застосованих методик дослідження. Політологічна наука, досліджуючи поняття лобізму, розглядає його як взаємозв'язок влади та суспільства за допомогою якого суспільство здійснює тиск на владу з метою прийняття або неприйняття владою рішень. Юридична наука розглядає лобізм через суб'єкт, об'єкт і предмет правового регулювання.

Велика кількість визначень, наданих поняттю «лобізм», свідчить про важливість, складність і багатогранність даного політико-правового явища. На нашу думку, нині у вітчизняній правовій науці залишаються малодослідженими перспективи впровадження в Україні інституту лобізму та його закріплення у вітчизняному законодавстві.

1. *Longman Dictionary of English Language and Culture*. – Edinburgh: Addison Wesley Longman Limited, 1998, 1568. – P. 774. 2. *Cambridge Learner's Dictionary* [ed.] – First Published. – Cambridge University Press, 2011. – P. 774. 3. *The Oxford English Dictionary*. Being a corrected re-issue with an introduction, supplement and bibliography of a new English dictionary on historical principles / [ed.] by James A.H. Murray, Henry Bradley, W.A. Craigie,

- C.T. Onions]. – Volume VI. – Oxford: Clarendon Press, 1970. – P. 376. **4.** *The Federalist Paper*; Alexander Hamilton, James Madison, John Jay. [With an introd., table of contents, and index of ideas by Clinton Rossiter]. – New York: New American Library, 1961. – P. 78. **5.** *The Oxford English Dictionary*. Being a corrected re-issue with an introduction, supplement and bibliography of a new English dictionary on historical principles / [ed/ by James A.H. Murray, Henry Bradley, W.A. Craigie, C.T. Onions]. – P. 376. **6.** Там само. **7.** *Молоши К.* Правительство и деятельность по лоббированию // Китчен Ф. Паблик рилейшинз: принципы и практика: Уч. пособие для вузов / [пер. с англ. под ред. Б.Л. Еремина]. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – С.251. **8.** *Ferguson J. H., McHenry D.E.* The American system of Government. – New York-Toronto-London: McGraw-Hill Book Company, 1950. – P. 200. **9.** *Зяблюк Н.Г.* США: лоббизм и политика. – М.: Мисль, 1976. – С. 4. **10.** *Словарь иностранных слов.* – 7-е изд., перер. – М.: Русский язык, 1979. – С. 288. **11.** *Политические институты США: история и современность* / В. И. Борисюк, Г.З. Джапаридзе, Н.Г. Зяблюк. – М.: Наука, 1998. – С. 233. **12.** *Шамхалов Ф.И.* Лоббизм во взаимодействиях государства и бизнеса (материалы к лекциям и семинарам) // Российский экономический журнал. – 1999. – №1. – С. 55. **13.** *Селезнева Л.М., Сухарева Э.О.* Профессиональный лоббизм: проблемы становления в России // Политическое обеспечение бизнеса. – М.: Изд-во МАИ, 1995. – С. 18. **14.** *Лепехин В.А.* Лоббизм в России и проблемы правового его регулирования // Полис. – 1998. – №4. – С. 119. **15.** *Макаренко В.П.* Групповые интересы и властно управленческий аппарат: к методологии исследования // Социс. – 1997. – № 7. – С. 99. **16.** *Молодцов О.В.* Проблеми створення системи лобізму у сфері захисту інтересів місцевого самоврядування України // Роль громадських організацій та інших неурядових структур у становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні / За ред. В.В. Кравченка: Науково-практ. посіб. – К.: Атіка, 2003. – С.105. **17.** *Ганжуров Ю.* Парламентське лобіювання в контексті політичної комунікації // Політичний менеджмент. – 2005. – № 4. – С. 51. **18.** Там само. – С. 52. **19.** *Манжул К.В., Нікітчук І.І.* Лобізм у законотворчій діяльності України // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2005. – № 11 (49). – 2005. – С. 11. **20.** *Нестерович В.Ф.* Конституційно-правові засади інституту лобіювання: зарубіжний досвід та перспективи для України: Монографія / МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. – Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2010. – С. 40. **21.** *Lobbying Disclosure Act of 1995 [USA]* // Public Law. – 104-65- Dec. 19. 1995. – Stat. 692. **22.** *The Constitution of the United States of America. Analysis and interpretation* / Co-editors Johnny H. Killian, George A. Costello. – Washington: U.S. Government printing office, 1996. – P. 321. **23.** *The Lobbying Act: A Summary of New Requirements* / Government of Canada. – Ottawa, 2008. – P. 2. **24.** *Закон (Акт) Республіки Польща «Про лобістську діяльність в законодавчому процесі від 07 липня 2006 року* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/lobbing/lobbing.htm> // **25.** *Закон Литовської Республіки «Про лобістську діяльність»* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dok-raieska.showdoc_l?p_id=104674&p_query=&p_tr2=2 **26.** *Lobbying in a democratic society (European Code of conduct on lobbying): Report Committee on economic Affairs and Development of 5 June 2009* / Council of Europe Parliamentary Assembly. – Strasbourg, 2009. – P. 11. **27.** *Модельний закон «О регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти»:* Принят на 22 пленарном заседании МПА государств-участников СНГ (пост. №22-16 от 15 ноября 2003 года) // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств- участников СНГ. – М., 2004. – № 33. – С. 34.