

Журба Ю. А.,
студентка III курсу
Інституту підготовки кадрів для органів юстиції України
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Гончаренко О. А.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ЛОБІЗМ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ

LOBBYING: GENERAL THEORETICAL ANALYSIS

Стаття присвячена дослідженню загальних питань, що стосуються явища лобізму: його рис та функцій, історії виникнення та розвитку. Розглядається співвідношення лобізму та корупції. Крім того, аналізується світова практика впровадження інституту лобізму на законодавчому рівні.

Ключові слова: лобізм, інститут лобізму, лобізм та корупція.

Стаття посвящена изучению общих вопросов, связанных с явлением лоббизма: его черт и функций, истории возникновения и развития. Рассматривается соотношение лоббизма и коррупции. Кроме того, анализируется мировая практика внедрения института лоббизма на законодательном уровне.

Ключевые слова: лоббизм, институт лоббизма, лоббизм и коррупция.

The article is devoted to the study of general issues related to the phenomenon of lobbying: its features and functions, history and development, the correlation of lobbying and corruption. Moreover, it analyzes the global practice of the introduction lobbying institute at the legislative level.

Key words: lobbying, institution of lobbying, lobbying and corruption.

Актуальність дослідження пояснюється існуванням значного суспільного інтересу до лобізму в Україні та різних поглядів на природу зазначеного явища. До того ж, в США обіг коштів у відповідній сфері діяльності у середньому складає близько 3 млрд. доларів США на рік [1, с. 29; 2]. Офіційно лише тільки компанія Boeing витратила на лобізм у період з 1998 по 2004 роки 71 млн. доларів США [3, с. 8].

Метою статті є висвітлення питань, що стосуються природи явища лобізму, історії його виникнення та розвитку, світового досвіду впровадження інституту лобізму на законодавчому рівні тощо.

Лобізм можна розуміти у двох значеннях: широкому і вузькому. Перш за все така диференціація пов'язана з суб'єктом лобіювання та природою інтересів, що відстоюються.

У широкому значенні під лобізмом слід розуміти відстоювання інтересів будь-яких соціальних груп або окремих осіб у площині державної діяльності. Такі інтереси не тільки можуть бути зумовлені метою покращення законодавства з точки зору ефективності ведення підприємницької діяльності, а й носити неприбутковий характер.

Цікавими у контексті такого розуміння лобізму є періоди його формування у рамках історико-політичної ретроспективи:

1) релігійний (друга половина XVI ст.), пов'язаний з великим впливом релігійних організацій на прийняття державними установами визначних суспільно-економічних та політичних рішень;

2) світський (перша половина XVII ст.), пов'язаний з процесом обговорення та прийняття необхідних рішень під час світських зустрічей;

3) парламентський (середина XVII ст.), пов'язаний із активною діяльністю та політичним піднесенням британського парламенту;

4) дискусійний (перша половина XIX ст.), пов'язаний із початком гострих політичних дебатів у конгресі США;

5) груповий (середина XIX ст.), пов'язаний зі становленням та розвитком групових політичних інтересів у конгресі США;

6) політико-юридичний (друга половина XIX – початок XX ст.), пов'язаний із негативним змістом і кваліфікацією лобізму як хабарницької діяльності [4, с. 73].

Більш вузьке значення зачіпає здебільшого відстоювання комерційних інтересів та відповідний вплив на органи публічної влади в рамках здійснення ними законодавчої чи виконавчої діяльності. Саме тому така модель лобізму представляє інтерес для нашого дослідження.

Слово лобізм (від англ. *lobbying, lobby*) у своєму англословному варіанті вперше було зафіксовано в писемній мові ще в 1553 році. На той час ним називали місця для прогулянок у монастирях. Через століття це слово змінило свій зміст і стало означати приміщення для прогулянок у Палаті громад Англії [1, с. 28; 5, с. 2].

Вважається, що політичний відтінок слово «лобізм» набуло у XIX ст. у США. Так, цей термін позначав купівлю голосів за гроші у коридорах

Конгресу. Більш того, саме це явище є похідним від закріпленого у першій поправці Конституції США права громадян звертатися до уряду з петиціями. У 1808 році слово "lobby" вперше було зафіксовано у протоколах Конгресу США. Під цим поняттям розуміли місце, де зацікавлені особи могли донести свою позицію, переконання до членів Палати представників чи сенаторів. Цим місцем були коридори, холи, вестибюлі [6, с. 159; 5, с. 2].

Сьогодні дискусійним залишається питання про природу явища лобізму, стосовно якого існує дві точки зору.

По-перше, лобізм відносять до численних проявів корупції. Слід зазначити, що організація Transparency International, Світовий банк та інші організації розуміють під корупцією зловживання владою заради особистої вигоди [7, с. 35–46]. У Конвенції Ради Європи «Про цивільно-правову відповідальність за корупцію» від 27 січня 1999 року дається таке визначення цього явища: «Корупція означає прохання, пропозицію, дачу або прийняття, прямо або побічно, хабара або будь-якої іншої неналежної переваги чи обіцянки, які порушують належне виконання будь-яких обов'язків або поведінку, необхідну від одержувача хабара, неналежної переваги чи обіцянки» [8, с. 46–55].

На підтримку такого погляду існує три аргументи. Так, сама історія формування лобізму вказує на те, що до початку ХХ ст. він був невіддільним від корупції й у своїй основі мав фаворитизм. Лобізм не мав професійних ознак. У 1862 році у США поняття «лобіювання» виникло на базі лексеми «лобі», а в 1863 році з'явилося слово «лобіст»; ці терміни вживалися для позначення різного виду корупційних діянь [5, с. 3].

Крім того, на існування такої точки зору впливає той факт, що лобізм існує в будь-якій державі незалежно від державного режиму та рівня правосвідомості громадян, що приводить до тіншового його існування без можливості будь-яким чином внести демократичні начала у здійснення відповідної діяльності.

Третім аргументом є те, що невирішеним залишається питання дотримання балансу інтересів громадян, що обрали тих чи інших державних діячів, та комерційно зацікавлених бізнес-спільнот при вирішенні питання, що містить конфлікт інтересів зазначених вище груп.

Прихильники другої точки зору вказують на те, що лобізм представляє собою легітимний спосіб впливу на владу. Така позиція заслуговує на увагу але з одним вагомим застереженням, що полягає у дотриманні ключових вимог для реалізації взаємодії з владою:

1) існування законодавства, що регламентує діяльність лобістів. Так, регулюванню підлягає реєстрація таких фізичних та юридичних осіб, до економічних напрямів діяльності яких відноситься вплив на владу у сфері прийняття тих чи інших нормативно-правових актів;

2) дотримання ключових для правової системи принципів при здійсненні лобістської діяльності

(верховенство права, принцип передбачуваності та пропорційності, принципи рівності та справедливості тощо). Зазначена теза обґрунтовується тим, що, якщо говорити про явись, яке існує в межах правового поля, то необхідно вказувати на те, що воно повинно існувати з дотриманням самого духу права, яким і є його принципи;

3) професіоналізм в основі лобістської діяльності. Визначення лобізму як професії у значенні напряму економічної діяльності (у більш широкому, ніж трудові правовідносини, сенсі) впливає на позитивний для держави аспект, що полягає в оподаткуванні коштів, отриманих від здійснення впливу на владу з метою захисту комерційних інтересів;

4) використання дозволеної законодавством методології. Важливість цієї вимоги пояснюється тим, що одним із ключових факторів на шляху до визначення лобізму як явища, що не має жодного відношення до корупції, є саме ті встановлені законодавством засоби та способи, що використовуються при впливі на владу для досягнення комерційних інтересів.

У рамках розуміння явища лобізму в такому контексті можна легко погодитися з тим, що така форма впливу виконує важливу соціальну функцію посередництва між бізнес-спільнотою та державою, що дає змогу швидше реагувати на потреби перших та отримувати державі більший обсяг податків за умови створення сприятливого клімату для здійснення підприємницької діяльності.

Слід зазначити, що до функцій лобізму можна віднести також й такі:

– функція представництва інтересів, яка полягає у допомозі створення державою правильного з точки зору правового регулювання тих чи інших суспільних відносин курсу розвитку;

– функція посилення самоорганізації громадянського суспільства [1, с. 8, 9];

– інформаційна функція, що полягає в донесенні необхідної аналітичної інформації до відповідних суб'єктів про статус справ у тих чи інших галузях суспільного життя, про ставлення певних груп інтересів до тих чи інших питань;

– прогностична функцію, яка виявляється в тому, що лобісти, забезпечуючи органи державної влади та керівництво компаній і організацій великим обсягом інформації, сприяють більш точному прогнозуванню розвитку подій;

– контрольна функція, що проявляється в постійному нагляді за прийняттям управлінських рішень суб'єктами владних повноважень; ця функція дає можливість здійснювати коригування управлінських рішень ще у фазі їх розробки;

– функція упорядкування плюралізму суспільних інтересів, що виражається у зіставленні інтересів та визначенні пріоритетів [9, с. 550].

Отже, саме з дотриманням зазначених вимог лобізм не тільки не є проявом корупції, а й вважається її конкурентом, законодавчо дозволеною адміністративно або кримінально некараною альтернативою, що, безперечно, вказує на його переваги перед корупційними методами впливу на владу.

Можна погодитися з В.В. Субочевим, який до основних рис лобізму відносить такі:

- його нерозривний зв'язок з владними інститутами;
- лобізм представляє собою феномен соціально-політичного посередництва;
- наявність чітко визначеного об'єкту впливу – процесу прийняття рішень органами публічної влади [1, с. 30, 31].

Варто зазначити про існування декількох наукових концепцій плати за лобістську діяльність. Так, П.А. Толстих у своїй праці, присвяченій лобізму, виокремлює такі:

1) концепція «плати за голос». У її рамках лобізм представляє собою прихований договірний обмін виборчими ресурсами між групами інтересів (і відповідними їм у політичному процесі лобі) та законодавцями. Серед прихильників такої концепції можна назвати американських політологів Г. Маккорнела та Дж. Стіглера:

2) концепція «плати за намагання». У свій час вона була розроблена А. Дензо та М. Мунгером. Ця концепція полягає в тому, що висвітлює політика у рамках лобістських відносин як особу, що після її обрання займається продажем власних послуг, а не голосу у підтримку того чи іншого законопроекту з отриманням у подальшому підтримки з боку відповідних груп інтересів, що представляє собою певний електоральний дивіденд;

3) концепція «законодавчої субсидії». Вона була створена Р. Холлом та висвітлює лобістів через призму намагання субсидувати групами інтересів політика, що на їх погляд має схожі уявлення та вподобання у контексті законотворчої діяльності [10, с. 210].

Закордонний досвід впровадження лобізму на законодавчому рівні свідчить про існування різноманітних особливостей імплементації у сферу відстоювання інтересів у різних державах.

О.В. Шевченко, досліджуючи європейську PR-практику, доходять висновку щодо існування двох моделей регулювання державою питань лобізму: англосаксонської та європейської континентальної [5, с. 7; 11].

Говорячи про роль США у процесі формування та розвитку феномена лобізму, слід зазначити, що сьогодні діяльність лобістів у цій державі регулюється Lobbying Disclosure Act від 1995 року, ініціатива про прийняття якого відноситься до 1956 року. Так, цей законодавчий акт встановлює основні вимоги до діяльності лобістів у США, до яких можна віднести необхідність реєстрації клієнтів та розмір отримуваної платні, опис специфіки діяльності для реалізації замовлення тощо. Цікавим є той факт, що кількість зареєстрованих лобістів у США весною 1996 року склала близько 4 000 осіб, що свідчить про значний успіх імплементації відповідних норм у відповідну сферу суспільного життя того часу [12, с. 59, 61]. Цікаво також те, що на наш час лише у самому Вашингтоні кількість зареєстрованих лобістів становить приблизно 14 000 осіб [13, с. 10]. Крім того, у

процесі інституційного оформлення американського лобіювання у Вашингтоні утворилася за декілька кілометрів від Капітолія навіть так звана лобістська вулиця – “K Street”, де зосереджена більшість лобістських фірм і представництв» [14, с. 1].

У США також характерним є використання терміна «лобіст» у значенні особи, яку найняв або прийняв на роботу клієнт, а також того, хто організував декілька (більше одного) контакту від імені цього клієнта та витратив на це протягом шести місяців не менш ніж 20% свого часу. Варто зазначити, що під лобістським контрактом слід розуміти комунікацію в усній чи письмовій формі від імені клієнта з відповідальними представниками виконавчої чи законодавчої влади з питань законів, правил, нормативів, дотацій, дозволів, займів, програм або призначення когось на будь-яку посаду, що підлягає затвердженню сенатом [15].

Для Франції історія лобізму починається з 1884 року, а саме з прийняття закону, що проголосував свободу союзів. Так, цей нормативно-правовий акт сприяв захисту «цехових інтересів» лобістів. Фактично останні були посередниками між політиками та своїми патронами – промисловцями у цукровій, табачній та металургійній сферах [12, с. 62]. У наш час Франція, так само як і Австрія та Голландія, пішла шляхом створення відповідної структури – спеціального інституту соціально-економічної ради, яка має чіткий юридичний статус, виконує роль своєрідного лобістського парламенту. Він виступає як консультативно-дорадчий орган, має право вирішального голосу в законотворчому процесі. Але й цей підхід далекий від досконалості. Залишаються неврегульованими питання про те, які лобістські групи можуть і повинні бути представлені в цьому органі, яким чином враховувати зміни наявних в країні лобістських груп [16].

Для Німеччини характерною є відсутність єдиного федерального закону про лобістську діяльність. Таку діяльність регламентує низка правових актів, що зумовлено специфікою політичної системи цієї держави. Основним об'єктом лобіювання у Німеччині є уряд на чолі з федеральним канцлером, оскільки приблизно 3/4 всіх законопроектів базується на проектах, що розробляються урядом, а також адміністраціями різних рівнів. Безпосередня взаємодія між групами інтересів та державно-адміністративним апаратом тут, як правило, має форму консультацій. Для цього при урядових інституціях діють різноманітні ради, комісії, комітети, які не мають визначеного юридичного статусу, а тому не потребують для свого створення або ліквідації жодних адміністративних процедур. Це робить такі організації однією з найзручніших форм контакту «груп інтересів» з урядом [17].

Необхідно також сказати про особливості парламентського лобіювання у Німеччині. Важливе значення має стаття 17 Конституції ФРН, що надає право «кожному самостійно або спільно з іншими звертатись з проханнями або скаргами у відповідні органи та парламент». Вказана норма створює умови

для лобістської діяльності, проте, за даними дослідників лобізму у ФРН, парламентська практика розгляду петицій, на відміну від країн англосаксонської правової системи, не стала ефективним інструментом груп інтересів [18, с. 50, 51; 19].

Сьогодні на рівні ЄС відзначається формування Брюсселю як одного зі світових центрів лобістської діяльності поруч з Вашингтоном. При цьому причиною існування інтересу до діяльності єврочиновників є та обставина, що близько 80% національних законів зароджуються саме у відповідних владних інституціях Брюсселю. Так, одним із кроків на шляху до регулювання лобізму є створення організацій, що слідкують за транспарентністю лобістських процесів. Однією з них є Alter EU (Alliance for Lobbying

Transparency and Ethic Regulation), до виключних напрямів діяльності якої належить відстежування переходу колишніх чиновників та депутатів ЄС до лобістських компаній та їх трудової діяльності у цих закладах [20, с. 103].

Таким чином, існування лобізму як протидії корупційним методам впливу на владу є можливим тільки за умови впровадження першого у рамки правового поля тієї чи іншої держави. Необхідність впровадження законодавчого регулювання лобізму пояснюється також стійким характером його існування та, відповідно, неможливістю його викорінення як сфери суспільних відносин шляхом встановлення заборон на законодавчому рівні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Субочев В.В. Лоббизм в России: природа, специфика, проблемы правового регулирования / В.В. Субочев // Право и управление. XXI век. – 2014. – № 2(31). – С. 28–36.
2. Revolving Door Lobbyists / [J. Blanes i Vidal, M. Draca, Ch. Fons-Rosen] // American Economic Review. – 2012. – Vol. 102, № 7. – P. 3731–3748.
3. Anastasiadis S. Understanding corporate lobbying on its own terms / S. Anastasiadis. – Nottingham : International Centre for Corporate Social Responsibility, 2006. – 42 p.
4. Мацкевич Р.М. Особливості процесу формування інституту лобізму / Р.М. Мацкевич [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/197/app37_Mackevich_R_M_9%287176%29.pdf;jsessionid=1D05E11CC30647F33160C5488C65EFED?sequence=1.
5. Газізов М.М. Концептуальні підходи до дослідження феномена лобізму / М.М. Газізов // Державне будівництво. – 2015. – № 1. – С. 1–13.
6. Политология. Энциклопедический словарь. – М., 1993. – 420 с.
7. Chihamo O. Institutional Working Definition of Corruption / O. Chihamo, G. Shumba // ACT Southern Africa Working Papers. – 2007. – № 1. – P. 35–46.
8. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года // Совет Европы и Россия. – 2002. – № 2. – С. 46–55.
9. Богиня Т.Ю. Институт лоббизма: суть, методы та функції / Т.Ю. Богиня // Держава і право. – 2014. – Вип. 60. – С. 546–553.
10. Толстых П.А. Лоббизм как коррупционная технология / П.А. Толстых // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2012. – № 6 (20). – Ч. II. – С. 205–214.
11. Шевченко О.В. Європейська PR-практика / О.В. Шевченко. – К. : ІМВ, 2008. – 162 с.
12. Аравина Т.И. Лоббизм: национальные образцы и степень социальной приемлемости / Т.И. Аравина, Ю.Ю. Кузнецов // Социологические исследования. – 2000. – № 9. – С. 59–63.
13. Drutman L. A Better Way to Fix Lobbying – L. Drutman // Issues in governance studies. – 2010. – № 40. – P. 1–11.
14. Wolpe B. CLobbying Congress: How the System Works / B. Wolpe, B.J. Levine. – 2-nd edition. – Washington, D.C. : Congressional Quarterly Inc., 2006. – 206 p.
15. Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты / под ред. О.Г. Жидкова. – М. : Прогресс, 1993. – 326 с.
16. Биковець В.В. Лобізм у системі представництва інтересів / В.В. Биковець // Політичний менеджмент. – 2006. – № 5. – С. 25–32.
17. Кужель О.Д. Лобіювання: світова практика / О.Д. Кужель // Аналітичний центр «Академія» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academia.org.ua/?p=625>.
18. Кушніренко О.Г. Політико-правовий інститут лобізму: досвід нормативного регулювання країн Євросоюзу та шляхи легалізації в Україні / О.Г. Кушніренко, О.В. Дягілев // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2010. – Вип. 19. – С. 46–56.
19. Конституция ФРГ / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М. : НОРМА, 2001. – 636 с.
20. Белоусов А.Б. Лоббизм в Европейском союзе: корпорации vs. НКО / А.Б. Белоусов // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. – 2014. – Т. 14. – Вып. 3. – С. 103–118.