

УДК 32

В.В. КРИВОШЕЇН

**ІНСТИТУТ ЛОБІЗМУ В КРАЇНАХ ЗАХОДУ: ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ ТА СОЦІАЛЬНІ МЕХАНІЗМИ ВПРОВАДЖЕННЯ**

**Кривошеїн Віталій Володимирович** – доктор політичних наук, в.о. завідувача кафедри соціології Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

Розглядається становлення і сучасний стан лобізму в США, Канаді, Великобританії, Німеччині, Франції та Європейському Союзі.

**Ключові слова:** лобіювання, англосаксонська модель, континентальна модель, лобіст, методи лобіювання.

Рассматривается становление и современное состояние лоббизма в США, Канаде, Великобритании, Германии, Франции и Европейском Союзе.

**Ключевые слова:** лоббирование, англосаксонская модель, континентальная модель, лоббист, методы лоббирования.

Formation and lobbyism current state in the USA, Canada, Great Britain, Germany, France and the European Union is considered.

**Keywords:** lobbying, Anglo-Saxon model, continental model, the lobbyist, lobbying methods.

© В.В. Кривошеїн, 2012

**Постановка проблеми.** Явище лобізму неоднозначно сприймається суспільною свідомістю. Звідси і сам термін лобізм несе як позитивне, так і негативне смислове навантаження. Часто він отримує винятково негативне значення – коли асоціюється з поняттям протекціонізму, підкупу державних службовців і депутатів, коли спостерігається «отожнення механізму лобіювання як сукупності силових методів і корупційних дій для досягнення мети» [3, с. 51]. Зрозуміло, лобізм, як система представництва групових інтересів, має і позитивну сторону. Виступаючи в якості важливого і необхідного інституту демократичного процесу, він є формою законного впливу груп інтересів на управлінські рішення державних органів. Але такі практики впливу на представників влади, як незаконний тиск, хабарництво, корупція, формують негативне ставлення до лобізму загалом. У силу можливості поширення таких практик і необхідності запобігання їм, лобізм має бути контрольованим. Адже якщо він стає неконтрольованим, то від цього може постраждати суспільне благо, на задоволення якого спрямована діяльність державних органів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Одним із перших учених, який звернув дослідницьку увагу на лобіювання, можна вважати В. Вільсона, який у своїй праці «Правління Конгресу» (1885) виокремив лобістську складову при прийнятті законодавчих актів парламентом. Розвиток лобістської проблематики отримано в роботах А.Бентлі «Процес правління: дослідження громадських тисків» (1908) та П.Херрінг «Представництво груп у Конгресі» (1929). Проте найбільш ґрунтовне дослідження лобіювання у США розпочалося в 1940 р., коли була створена Комісія з питань законодавчих органів влади Американської асоціації політичної науки, яка за результатами п'ятирічного вивчення взаємовідносин суб'єктів

лобіювання з конгресменами, направила свої рекомендації спеціальній парламентській комісії Лафоллета-Монроні. Остання врахувала їх при прийнятті Конгресом США «Акту про федеральне регулювання лобіювання» (1946).

Приблизно у цей час з'явилися роботи інших американських учених – В.Кіплінжера, Д.Трумена та К. Шрифтіссера, у яких розкрито структурно-функціональні особливості, генезис і динаміку лобіювання. Згодом означена проблематика знайшла своє відображення у працях західних (Р.Бекер, Дж.Беррі, А.Боссерт, Г.Віттемпер, Б.Волп, Дж.Грінвуд, Р.Девідсон, Х.Ламперт, Л.Мілбрайт, Н.Нагент, Д.Олдерман, В.Рудзіо, Дж.Саватський, В.Сімон, Г.Скіллінг, К.Хольцман, Р.Хрїбнер, Дж.Цорак та ін.) та російських (К.Вяткін, Ю.Ганжуров, С.Зотов, М.Зяблюк, У.Курчевська, Б.Левін, О.Любимов, І.Немчинов, С.Переғудов, І.Семенов, О.Тихомирова та ін.) авторів, у яких представлений досить глибокий аналіз досвіду лобіювання у США, Канаді, Великобританії, ФРН, Франції, Європейському Союзі та Російській Федерації.

В Україні проблему лобізму досліджували А.Євгенєва, О.Лісничук, К.Ляпіна, В.Нестерович, О.Одінцова, В.Сергеев, І.Сікора, М.Розумний та ін. Більшість вітчизняних дослідників вважає, що лобізм визнається явищем, необхідним у взаємовідносинах держави і суспільства [5, с. 11], існування якого має об'єктивний характер [8, с. 116-118]. Ю.Ганжуров вважає, що «лобіювання має розглядатися як невід'ємна складова політичної комунікації, що передбачає механізм прямого і зворотного зв'язку суспільства і держави» [3, с. 51]. Проте варто звернути увагу на способи, форми або технології здійснення лобізму. Наприклад, І. Немчинов відрізняє цивілізований і нецивілізований лобізм [5, с. 11]. Таке розрізнення слід визнати доцільним і корисним, хоча в нецивілізованому лобізмі мож-

на вбачати і просте правопорушення чи зловживання. На думку І. Немчинова, нецивілізований лобізм – це «спроба «протиснути» вигідне рішення якогось приватного питання чи якоїсь приватної проблеми», а цивілізований – «складний механізм впливу на владу (законодавчу в тому числі) з метою встановлення певних «рамкових» правил гри» [5, с. 11].

**Мета дослідження.** Розкриття етапів становлення та соціальних механізмів впровадження інституту лобізму в країнах Заходу.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Становлення лобіювання в сучасній Україні має переважно позаправову, вузькогрупову та латентну форму, тому досвід західних країн може сприяти перетворенню такого «дикого лобізму» в легальний лобізм, який є інституціоналізованою формою представництва інтересів. Метою статті є розкриття особливостей становлення та сучасний стан лобізму в західних країнах.

Як категорія лобіювання з'являється в 1553 р., коли вперше було письмово зафіксовано в англійській мові слово «лобі» (lobby), яке позначало у той час прохідні коридори, здебільшого у монастирях. Згодом під ним почали розуміти архітектурні особливості споруд, у тому числі й парламенту, та осіб, які займали дані приміщення. А в 1862 р. у США на базі лексеми «лобі» виникає поняття «лобіювання» (lobbying), у 1863 р. – «лобіст» (lobbyist) та у 1883 р. – «лобізм» (lobbyism), які упродовж другої половини XIX ст. вживалися для позначення різновиду корупційних діянь та їх суб'єктів.

В англомовній традиції більшого поширення отримала категорія «лобіювання», яка, починаючи з кінця XIX – початку XX століть набуває нового значення та вживається в якості легітимної форми впливу на владу, а відтак політологи, правники і законодавці почали обговорювати питання щодо сумісності лобіювання з демократичними засадами та про необхідність його юридичного визначення.

У вітчизняній науковій традиції більшого вжитку набуває поняття «лобізм», яке починає використовуватися ще за радянських часів, але здебільшого в негативному ключі. Початком формування лобіювання як політичного інституту вважається закріплення права петицій у прийнятих у 1791 р. Конгресом США перших десяти поправок до Конституції. Протягом XVIII – XIX століть у більшості американських штатів було ухвалено закони про народну законодавчу ініціативу, де здійснено спробу правового врегулювання лобіювання. Вперше такий закон було ухвалено в 1890 р. у штаті Массачусетс для позначення легітимної діяльності.

Інтенсифікація лобіювання, яке переважно мало корупційне підґрунтя, засвідчила, що даний феномен потребує спеціального законодавчого врегулювання. Тому з другої половини XIX ст. починається розвиток американського законодавства щодо регулювання лобістської діяльності.

Цей процес умовно можна поділити на чотири етапи:

1. друга половина XIX ст. – законодавче обмеження здійснення лобіювання як на федерально-

му (ухвалення Конгресом резолюцій у 1852 р. про заборону допуску агентів впливу на парламентські слухання та у 1876 р. про надання фізичними і юридичними особами клерку Палати Конгресу інформації про найнятих ними лобістів), так і рівні штатів (прийняття у більшості суб'єктів федерації законів про визнання лобіювання злочином);

2. перша половина XX ст. – часткове унормування лобіювання низкою федеральних законів: про фінансування виборчих кампаній (1907), про заборону урядового лобіювання (1913, 1919), про федеральну практику корупції (1925), про реєстрацію зарубіжних фірм (1939), а також сегментарне його врегулювання у деяких штатах;

3. 1946 р. – інституціоналізація лобіювання, коли був ухвалений «Акт про федеральне регулювання лобіювання»;

4. з 1948 р. – удосконалення законодавства про лобістську діяльність: ухвалення Рішення Верховного Суду США (1954), низки федеральних законів: про федеральні виборчі кампанії (1971), про лобіювання недержавними громадськими організаціями (1976), Стандартів етичної поведінки для урядових службовців (1977), Кодексу етичної поведінки конгресменів (1978), про відкритість лобіювання (1995) та ін.

У Канаді лобіювання було врегульовано лише у 1989 р., коли був ухвалений «Акт про реєстрацію лобістів», який у 1995 р. був доповнений Кодексом поведінки лобістів. У цих актах акцент зроблений на реєстрацію лобістів, однак вона не була такою ретельною як у США, що значно спрощує формальну процедуру доступу зацікавлених осіб до процесу прийняття нормативно-правових актів.

Становлення лобізму в Європі супроводжувалося корупційними лобістськими скандалами. Вони вплинули на зміст і форму регулювання лобіювання, яке переважно зосереджено на регламентуванні поведінки законодавців та урядовців під час їх контактування з суб'єктами лобіювання. Зокрема, у Великобританії у 1975 р. впроваджено спеціальний конституційно-правовий механізм лобістського контролю – парламентський реєстр фінансових інтересів депутатів, який зобов'язує останніх декларувати всі інтереси, які можуть вплинути на їх поведінку під час законодавчої роботи.

У ФРН ухвалено Кодекс поведінки члена Бундестагу, у розвиток якого був прийнятий 21 вересня 1972 року закон, який вимагав публікування у спеціальному виданні так званого «лобістського списку» – переліку спілок та їх персональних представників, котрі мають змогу брати участь у роботі Бундестагу і федерального уряду, а стадійно-процесуальні засади здійснення лобіювання були визначені у прийнятих регламентних актах, а також в «Єдиному положенні про федеральні міністерства».

У Франції був прийнятий Виборчий кодекс з відповідними вимогами щодо лобіювання. Було створено спеціальний конституційний інститут, у рамках якого здійснюється лобіювання – Соціально-економічна рада, статус якої визначається Розділом XI Конституції Франції (1958). Враховуючи досвід регулювання лобістської діяльності, можна говорити про дві моделі лобіювання:

1. Англосаксонська (класична) модель (США, Канада, Великобританія тощо) – лобіювання ґрунтується на реалізації конституційного права громадян на подання петицій до органів влади та має чітко визначену законом юридичну форму.

У США, які у найбільшій мірі урізноманітнюють конституційно-правові форми лобіювання, воно здійснюється за двома напрямками. Перший – вплив на процес прийняття нормативно-правових актів: направлення петицій до органів влади, передусім Конгресу; організацію і проведення лобістами громадських слухань; участь лобістів у роботі парламентських комітетів, легіслатур штатів, консультативно-дорадчих установ, створених при органах виконавчої влади. Другий – вплив на ухвалення судових рішень: спонсорування судових справ; направлення до суду «записок друзів суду»; тиск на вищі судові інстанції через ЗМІ, а також організацію масових акцій на підтримку чи противагу судовому рішенню, що є предметом лобіювання.

У Великобританії окрім петиційної форми, лобіювання також здійснюється шляхом участі лобістів в обговоренні законопроектів за спеціальною парламентською процедурою видання «зеленої» і «білої» книг та у роботі спонсорських підрозділів при соціально-економічних урядових відомствах.

Лобіювання у Канаді являє собою своєрідний американсько-британський симбіоз, який виражається в аплікації американських лобістських зразків на адаптовану в країні Вестмінстерську парламентську модель. Сутнісною юридичною формою лобіювання в Канаді є право зацікавлених осіб ініціювати внесення до парламенту так званого «приватного» білля.

2. Континентальна (європейська) модель (ФРН, Франція, Австрія, Нідерланди тощо) – лобіювання здійснюється переважно через спеціально створені консультативно-дорадчі установи при органах влади.

Ця модель лобіювання має два субрівні:

- Німецька субмодель – ґрунтується на досить стійкій системі спілок, яка є загальновизнаною формою представництва корпоративних інтересів у владних інституціях. Лобіювання здійснюється у формі: участі представників спілок у роботі комітетів Бундестагу, консультативно-дорадчих установ, створених при органах виконавчої влади; ініціювання спілками перед урядовим відомством прийняття необхідного нормативно-правового акта, у тому числі й закону.

- Французька субмодель (Франція, Австрія та Нідерланди) – лобіювання здійснюється у рамках діяльності так званого «лобістського парламенту» – Соціально-економічної ради, яка згідно з Конституцією консультує уряд у законопроектній роботі у формі надання йому висновків з усіх законопроектів соціально-економічного характеру, а також через систему консультативно-дорадчих установ, створених при урядових відомствах та позапарламентські організації.

Проблема лобізму розглядається в контексті представництва політичних, економічних та інших інтересів (див. праці Л. Бакун [1], В. Биковця

[2], О. Лісничук [4] та ін.). Терміном «представництво інтересів» у сучасному політологічному значенні прийнято позначати сукупність форм і методів артикуляції інтересів суспільних агентів (формальних і неформальних груп інтересів). На думку Ч.Ендрейна [9] і Д. Ептера [10], таке явище відображає модальність взаємин між групами інтересів і владними структурами та має системний характер. Тобто, воно є самовідтворюваним, функціональним і відокремленим від зовнішнього середовища.

Лобізм значною мірою сприяє формуванню стійкого «балансу сил» у суспільстві, який створює групи інтересів. Останні, у свою чергу, віддзеркалюють думку значних верств населення. Отже, діяльність груп політичних інтересів сприяє досягненню політичного консенсусу в суспільстві. Вона дає уявлення політикам і співробітникам державних структур про широкий спектр суспільних потреб і думок більшості груп інтересів. Оскільки деякі групи можна віднести до громадянського суспільства, то є підстави стверджувати, що лобізм як явище впливає не тільки на «профільні» сфери, де мають реалізовуватися групові інтереси, але й на політичне життя суспільства в цілому.

В узагальненому вигляді лобізм визначають як процес агрегації інтересів та організованого впливу за допомогою спеціально призначених для цього професійних груп – «посередників» (лобістів) на прийняття рішень структурами законодавчої і виконавчої влади. Сьогодні лобіювання можна розглядати як систему відповідних відносин, яка має такі елементи: суб'єкт, об'єкт, предмет, мета і методи лобіювання [6, с. 8-9].

Під суб'єктом лобіювання варто розуміти: лобіста, лобістське об'єднання та клієнта лобістських послуг. Поняття «лобіст» виникло в другій половині XIX ст. у Великобританії і США, де розвинулася система представницької демократії, що передбачала колегіальний і процедурний процес прийняття рішень, який складався з багатьох етапів. На деяких із них існувала можливість звернення до парламентарів та членів уряду задля вирішення важливих питань. Лобістами називали осіб, зацікавлених у просуванні законопроектів, а також осіб, що безпосередньо зверталися до керівників або членів комітетів та інших підрозділів законодавчих органів. Суворий регламент не передбачав присутності сторонніх у залах засідань, тому «прохачі» перебували в кулуарах парламенту, за що вони й отримали назву лобістів.

Сьогодні лобіст розглядається як фізична особа, яка зареєстрована у встановленому законом порядку, від власного імені або в інтересах та на замовлення третіх осіб (клієнтів) здійснює легальний вплив на чітко визначені законом органи державної влади й органи місцевого самоврядування, а також на їх посадових осіб. За статусною ознакою лобісти класифікуються на лобістів, які працюють за контрактом, корпоративних та коаліційних лобістів. Для більш ефективного здійснення лобіювання лобісти, а також інші особи, можуть створити лобістське об'єднання, під яким розуміється юридична особа, що зареєстрована у встановленому

законом порядку, одним із статутних завдань якої є здійснення лобіювання. Клієнт лобістських послуг – це фізична чи юридична особа, в інтересах та на замовлення якої працює лобіст або лобістське об'єднання.

Об'єктом лобіювання є органи державної влади й органи місцевого самоврядування, а також їх посадові особи. У прямій залежності від суб'єкта і об'єкта лобіювання знаходиться предмет лобіювання, який є результатом їх взаємодії.

Метою лобіювання є здійснення легального впливу на процес прийняття органами державної влади чи органами місцевого самоврядування нормативно-правових актів для закріплення у них інтересів зацікавлених осіб.

Для досягнення мети застосовуються відповідні методи, які можна класифікувати на два основні види:

1. Безпосередні (прямі) методи лобіювання – здійснення безпосереднього впливу шляхом встановлення прямих контактів та проведення зустрічей з посадовими особами органів державної влади й органів місцевого самоврядування; підготовки проектів нормативних актів органів державного управління та місцевого самоврядування та винесення їх на обговорення відповідного органу; проведення різноманітних досліджень, підготовки інформаційно-аналітичних матеріалів та розповсюдження їх серед посадових осіб; участі у роботі засідань парламентських і урядових комітетів, комісій, робочих груп, консультативно-дорадчих установ, створених при органах влади; консультування посадових осіб щодо положень проектів нормативно-правових актів, які обговорюються у відповідному органі влади.

2. Опосередковані (непрямі) методи лобіювання – публічні заходи, які спрямовані на підтримку певного нормативно-правового акту або для протидії його ухваленню: відправка заяв, скарг, пропозицій поштою (електронною поштою), телеграфних або факсимільних повідомлень чи іншої кореспонденції посадовим особам; проведення семінарів, конференцій, слухань тощо із залученням до їх роботи посадових осіб; проведення публічних зібрань громадян – мітингів, походів, демонстрацій чи пікетів; розміщення у ЗМІ різноманітних аналітичних матеріалів.

Також іноді виділяють внутрішній лобізм, коли інтереси в органах влади захищають особи, які працюють у них або мають до них безпосередній доступ.

Останнім часом значно розширився інструментарій методів лобіювання у зв'язку зі стрімким розвитком Інтернету та інших комп'ютерних мереж. Дана тенденція пояснюється тим, що у порівнянні з традиційними засобами масової інформації це значно дешевше та доступніше; комп'ютерні мережі надають не менш широкі можливості для адресації спеціальної інформації цільовій аудиторії та надзвичайно високою інтерактивністю кіберпростору. Проте законодавча неврегульованість електронних звернень громадян, які є однією із основних форм лобіювання з використанням комп'ютерних мереж, є стримуючим фактором у

розвитку діалогових механізмів взаємодії влади та громадян.

Поглиблення європейської інтеграції розмили національні кордони лобіювання, яке на рівні ЄС регулюється директивами, рекомендаціями та Кодексом поведінки лобістів. Конституційно-правовим підґрунтям лобіювання є низка статей засновницьких договорів Європейського Союзу. Зокрема, ст. 21, 194 та 195 Договору про заснування ЄС гарантують громадянам право направляти петиції до Європарламенту, при якому діє спеціально уповноважена особа – Парламентський посередник.

На рівні ЄС виокремлюються три основні групи суб'єктів лобіювання: комерційні, суспільні й регіональні, лобістський вплив яких спрямований на так званий «інституційний трикутник ЄС» – Європарламент, Єврокомісію та Раду ЄС, навколо яких створено багато комітетів і комісій, що мають консультативний, дорадчий або експертний статус та є дієвою платформою для репрезентації лобістських проєктів. Можна виділити три основні риси лобіювання в Європейському Союзі: по-перше, це усвідомлення як державами-членами ЄС, так і керівними органами ЄС необхідності взаємодії з суб'єктами лобіювання та інституційне оформлення даних відносин; по-друге, це здатність громадян ЄС швидко реагувати на зміни у розподілі повноважень між органами влади і відповідно мобілізуватися й адаптувати стратегії лобістського впливу на формування законодавства та іншої нормативної бази ЄС; по-третє, це врахування специфіки правотворчого та нормотворчого процесу ЄС, який характеризується багаторівневістю, застосуванням різного роду процедур, а також передбачає активність лобістів на різних рівнях прийняття нормативно-правових актів, включаючи й регіональний.

Під впливом процесів глобалізації політичної мережі часто набувають транснаціонального характеру. Подібна практика обстоювання групових інтересів у політиці здобула назву «міжнародний лобізм». На міжнародному рівні свої інтереси лобіюють, як правило, групи потужних національних і транснаціональних корпорацій (див. праці І. Семєнєнка [7], Дж. Хіглі і Р. Гюнтера [11] та ін.

До міжнародного лобізму належить і т. зв. етнічне лобі, представники якого, проживаючи за кордоном, захищають інтереси своєї історичної батьківщини. Основним методом діяльності етнічних лобістів є використання зв'язків з діючими та відставними посадовцями законодавчих органів – конгресменами, сенаторами, губернаторами, працівниками апарату, якщо останні є представниками певної етнічної групи, в минулому іммігрантами або їхніми нащадками. Симптоматично, що члени етнічних діаспор не посідають провідних позицій у політичному житті країн свого перебування. Їхні представники можуть взагалі не брати участі в політичній діяльності. Але завдяки розгалуженим зв'язкам їх представницькі зусилля у більшості випадків стають результативними.

**Висновки.** Таким чином, практика лобіювання в західних країнах свідчить, що лобізм є широко-визнаним засобом формального і неформального

впливу груп інтересів на владні структури з метою прийняття необхідних їм рішень. Він може здійснюватися через будь-яку складову представництва інтересів, але найефективніше лобізм діє через плюралістичну модель, пристосовану для відкритого впливу на рішення владних структур на користь

тих чи інших інтересів при зіставленні й змагальності без установаження між сторонами зобов'язань, визначених правовими нормами. На Заході лобізм є цілком легальною та інституціоналізованою формою представництва інтересів, апробованим соціальним механізмом здійснення політики.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Бакун Л.А. Группы в политике. К истории развития американских теорий / Л.А. Бакун // Полис. – № 1. – 1999. – С. 162-167.
2. Биковець В. Лобізм у системі представництва інтересів / В. Биковець // Політичний менеджмент. – 2006. – № 5. – С. 44-52.
3. Ганжуров Ю. Парламентське лобіювання в контексті політичної комунікації / Ю. Ганжуров // Політичний менеджмент. – 2005. – № 4. – С. 50-62.
4. Лісничук О.В. Групи інтересів у багатоскладовому суспільстві. Політологічний аналіз: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / О.В. Лісничук. – К., 2000. – 20 с.
5. Немчинов І. Лобіювання як форма діалогу з владою / І. Немчинов // Контекст. – 2002. – № 2. – С. 9-12.
6. Нестерович В.Ф. Конституційно-правові аспекти лобіювання у правотворчому процесі України: автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02 / В.Ф. Нестерович. – К., 2008. – 20 с.
7. Семененко І. Лоббизм и представительство интересов бизнеса в Европейском Союзе / И. Семененко // Бизнес и политика. – 1995. – № 2. – С. 44-49.
8. Тихомирова Е.Б. Лоббизм как специфическая форма коммуникации с общественностью / Е.Б. Тихомирова // Вестник Московского университета. Сер. 18. Социология и политология. – 2002. – № 3. – С. 113-127.
9. Эндрейн Ч. Сравнительный анализ политических систем / Ч. Эндрейн; пер. с англ. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 320 с.
10. Apter D.E. Introduction to Political Analysis / D.E. Apter. – Cambridge: Winthrop, 1997. – 281 p.
11. Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe / J. Higley, R. Gunther (eds.). – Cambridge: Cambridge University Press, 1992. – 354 p.