

В. В. Сумська,
аспірант кафедри політології
та філософії ХарРІ НАДУ

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ “ЛОБІЮВАННЯ”

*Проведено аналіз теоретичних підходів до визначення поняття “лобіювання”.
Запропоноване авторське визначення поняття “лобіювання”.*

Ключові слова: лобіювання, лобістська діяльність.

Модифікація державно-правової системи України відповідно до змінюваних економічних, соціальних і політичних умов сучасності супроводжується формуванням нових суспільно-політичних явищ, що об’єктивно притаманні демократичним процесам. Одним із таких явищ є лобіювання, якому останнім часом приділяється багато уваги з боку як українських науковців, так і представників політичних кіл та засобів масової інформації.

Теоретико-методологічній розробці проблематики лобіювання присвячено праці Е. Гросфельд, О. Дягілева, Р. Мацкевича, В. Нестеровича, О. Одінцової, І. Сікори та інших вітчизняних дослідників. Однак наявність різних точок зору на явище лобіювання, а також спотворене висвітлення проблематики лобіювання засобами масової інформації суттєво деформували розуміння справжньої сутності цього феномену як ефективного механізму взаємодії суспільства і влади, який дозволяє громадянам та їх об’єднанням долучитися до процесу ухвалення рішень та розроблення політики. Тому метою статті є висвітлення теоретичних підходів до визначення поняття “лобіювання” для науково-теоретичного уточнення його сутності.

Поняття “лобіювання” має давню історію. Воно походить від англійської лексеми “lobby”, запозиченої зі середньовічної латини [1, с. 841]. Уперше в письмових джерелах слово “лобі” вжито у 1553 р. на позначення прохідних коридорів у монастирях, де зустрічалися світські особи і духовенство для обговорення політичних справ. Пізніше ця характеристика поширилася на

аналогічні коридори в театрах, а з 1640 р. – на приміщення довкола залів засідань, де відбувалися зустрічі законодавців з громадянами.

Політичний відтінок слово “лобі” набуло тільки через два століття, але вже у Сполучених Штатах Америки. Його згадував ще Дж. Медісон, один з авторів проекту Конституції США і президент країни. У 1808 р. воно було зафіксоване у протоколах Конгресу. До 1859 р. словом “лобі” позначали тих, хто складав групи інтересів в конгресі, а пізніше – подібні групи і в законодавчих зборах штатів. У 1862 р. на основі лексеми “лобі” виникає поняття “лобіювання” (lobbying), вперше вжите часописом “Таймс” на позначення установи у Вашингтоні, створеної для впливу на конгресменів. З 1864 р. цей термін починає асоціюватися з купівлею голосів за гроші у коридорах Конгресу США. У 1862 р. в Америці виникло і слово “лобіст” (“lobbyist”) на позначення осіб, які приходили до державних установ з клопотаннями. Тоді було заборонено допускати таких людей у зали засідань, де приймаються закони, тому вони не могли пройти далі холів і приймалень, тобто “кулуарів” (“lobby”). Сучасні англомовні словники визначають лобіста як “особу, якій платять, щоб вона представляла групу тиску” [2, с. 143].

Слід зазначити, що в російсько- та україномовній науковій літературі замість терміна “лобіювання” дослідники часто використовують термін “лобізм”. З опрацьованих джерел вбачається, що за смисловим значенням ці терміни не відрізняються і використовуються науковцями як взаємозамінні. Однак, погоджуючись з В. Нестеровичем [3], вважаємо за доцільне послуговуватися саме терміном “лобіювання”, оскільки він більше відповідає етимології та історичній традиції вживання цього слова.

Однозначне наукове визначення поняття “лобіювання” на сьогодні відсутнє. Частково це пояснюється динамічністю наукового процесу, а частково тим, що лобіювання притаманне багатьом сферам суспільного життя і має багато сутнісних характеристик. На підставі досліджених наукових джерел можна зробити висновок щодо наявності різних підходів до тлумачення цього

терміна, зокрема політологічного, правового, економічного та підходу, що сформувався у межах публік рилейшнз.

Найбільш поширеним є політологічний підхід. Еволюція терміна “лобіювання” відбувалася як у зарубіжній, так і у вітчизняній політології. Пік популярності терміна “лобі” в англійській науковій літературі припадав на 50-60-ті рр. ХХ ст., коли під лобіюванням розуміли весь процес взаємодії держави і громадянського суспільства. Одне з перших визначень новому поняттю дав американський політолог Д. Трумен. На його думку, лобіювання – це природне право громадян представляти власні інтереси за допомогою лідерів груп впливу [4].

Більш вдале визначення лобіювання в ті роки належить англійському досліднику С. Файнеру, який визначив лобіювання як “будь-яку діяльність організацій, що впливають на органи державної влади з метою сприяння власним інтересам, при цьому ці організації, на відміну від партій, не можуть самі взяти відповідальність за владу в країні” [5, с. 12]. Не можна погодитися з тим, що до лобіювання відноситься будь-яка діяльність щодо впливу на органи влади, але, в цілому, підхід С. Файнера надав правильний напрямок розумінню лобіювання як суспільно-політичного феномена.

Французький науковець Ф. Фарнел визначає лобіювання як продуктивне втручання у господарські та соціальні процеси з використанням політичних методів і засобів. Він підкреслює, що в політичному відношенні лобіювання сприяє зміцненню засад толерантності у суспільстві [6].

Більш сучасне визначення лобіювання наводить британський дослідник Л. Зеттер, характеризує його як “процес пошуку засобів впливу на уряд та його інституції шляхом інформування громадськості щодо політичних питань, що стоять на порядку денному” [7, с. 3].

За часів СРСР термін “лобіювання” мав негативне забарвлення, асоціюючись з підкупом можновладців [8, с. 589]. У працях сучасних російських та українських політологів цей термін представлений з нейтральною конотацією. Так, В. Комаровський розуміє лобіювання як триступеневе явище,

очолюване політиком (або групою політиків), який пропонує чи здійснює рішення. Серединою є загін експертів, консультантів, виконавців з числа колишніх чиновників, юристів, спеціалістів з громадської думки. Основу складає певна соціальна, політична, етнічна чи інша група [9]. С. Зотов тлумачить лобіювання як “систему неформалізованого представництва інтересів у політичних рішеннях” [10, с. 25], а В. Лепьохін – як “процес приведення формальної влади відповідно до влади фактичної” [11, с. 119], маючи, очевидно, на увазі, що найсильнішою групою тиску є сама державна влада. П. Шляхтун визначає лобіювання як “організований вплив різних суспільних груп на представників органів державної влади з метою прийняття вигідних для себе рішень” [12, с. 71].

У межах політологічного підходу можна виокремити комунікативний аспект при визначенні поняття лобіювання. Так, Дж. Андерсон та У. Курчевська і М. Моєди-Здієч асоціюють лобіювання з наданням інформації владним інституціям з боку груп тиску з метою впливу на процес прийняття політико-правових рішень [13; 14]. Ч. Вайз і П. Кислий характеризують його як “спробу організацій, окремих громадян вплинути на прийняття чи відхилення закону в парламенті, спираючись на підтримку депутатів, політичних партій, установ та громадськості через засоби масової інформації” [15, с. 392].

Таким чином, політологічний підхід розглядає лобіювання як складову політичної системи та акцентує увагу на його значенні у процесі прийняття політичних рішень.

Останнім часом лобіювання розглядають також як специфічну частину зв'язків організацій з громадськістю. Так, у межах американських паблік рилейшнз лобіювання визначається як “спеціалізована частина паблік рилейшнз, яка будує і підтримує відносини з урядом, насамперед для впливу на законодавство і застосування законів” [16, с. 17]. Українська дослідниця Є. Тихомирова тлумачить лобіювання як “специфічний вид паблік рилейшнз, пов'язаний з комунікаціями різних соціальних груп і організацій з

представниками влади для захисту своїх інтересів під час прийняття тих чи інших рішень органами державної влади і управління” [17, с. 114].

А. Артемов у зрізі економічного підходу зазначає, що “лобіювання як фактор впливу на всі сфери суспільного буття каналами законодавчих і виконавчих органів у межах правового поля являє собою механізм реалізації відносин між державною економічною політикою і суспільною формою управління господарством” [18].

Розуміння науковцями необхідності законодавчого регулювання лобістської діяльності спричинило формування правового підходу до визначення поняття “лобіювання”.

Американські дослідники Дж. Фергюсон і Д. МакГенрі ще у 50-х роках ХХ ст. наголошували на необхідності розглядати лобіювання перш за все як реалізацію конституційного права кожного громадянина звертатись з петиціями до органів державної, переважно законодавчої влади [19, с. 200].

Сучасні юристи в Америці вважають лобіювання одним з видів бізнесу, яким займаються професіонали, здатні переконати законотворців приймати потрібні й відхиляти невігідні для лобістів чи для їх клієнтів закони [20].

Лобіювання у правовому значенні, на думку російського вченого О. Любимова, “це сукупність норм, що регулюють вплив (участь) громадян, громадських об’єднань, організацій, підприємств, що спеціалізуються на лобістській діяльності, інших суб’єктів правовідносин з органами державної влади для здійснення впливу на прийняття необхідних лобістам рішень і для активного відстоювання своїх інтересів” [21, с. 18].

Український дослідник В. Нестерович визначає лобіювання як “процес легального впливу на чітко визначені законом органи державної влади й органи місцевого самоврядування, а також на їх посадових осіб з боку зареєстрованих у встановленому законом порядку фізичних та юридичних осіб з метою закріплення власних інтересів чи інтересів третіх осіб (клієнтів) у нормативно-правових актах, що приймаються” [3, с. 5].

У нормативно-правових актах країн, де лобіювання вже законодавчо урегульоване, тлумачення досліджуваного терміна дається переважно через суміжне поняття “лобістська діяльність”, яке визначається як: лобістські контакти та зусилля щодо їх забезпечення, які включають підготовку та планування цієї діяльності, проведення різноманітних досліджень та іншої роботи, для використання їх результатів у ході таких контактів, а також координацію з лобістською діяльністю іншими особами [22]; взаємодія з представниками уряду під час спроби вплинути на процес прийняття урядом рішень, включаючи прийняття законів та внесення доповнень до них, розробку чи зміну урядової політики чи урядових програм, надання урядових контрактів, грантів або розподіл фінансування [23]; будь-яка оплачувана професійна діяльність, що має на меті вплинути на урядові рішення та законодавчу політику [24]. Тільки автори польського Акту “Про лобістську діяльність у законодавчому процесі” 2005 р. розмежували поняття “лобістська діяльність”, тобто будь-яка законна дія, що має намір вплинути на законодавчий або регуляторний процеси в органах державної влади; та “професійна лобістська діяльність”, тобто будь-яка оплачувана дія, здійснена від імені третіх осіб з метою забезпечення відображення їхніх інтересів у пропонованому законодавчому або регуляторному акті [25].

У проекті Закону Російської Федерації “Про регулювання лобістської діяльності у федеральних органах державної влади” лобіювання визначається як “діяльність юридичних і фізичних осіб по відношенню до федеральних органів державної влади з метою здійснення впливу на виконання останніми своїх повноважень, передбачених законодавством” [26].

Перша спроба вітчизняних нормотворців дати правове тлумачення поняттю “лобіювання” зроблена у проекті Закону України “Про лобіювання в Україні” від 13.04.1999 р. № 3188, який містить одразу чотири визначення. Так, лобіювання – це: 1) “ефективний засіб безпосереднього впливу громадян та їх об'єднань на політичну та соціально-економічну ситуацію в країні, форма здійснення ними влади в Україні” (преамбула); 2) “діяльність громадян і їх

об'єднань будь-якого виду та форми, не заборонених законом ..., зареєстрованих як лобісти, для легального впливу на органи законодавчої і виконавчої державної влади та органи місцевого самоврядування, метою якої є відстоювання інтересів різних зацікавлених верст та груп населення у здійсненні певної економічної, соціальної, культурної політики в Україні, сприяння у здійсненні державою протекціоністської політики на національному, регіональному, галузевому рівнях, формування адекватного інтересам лобістів правового поля, системи практичної реалізації відповідних політичних і соціально-економічних програм, формування певної громадської думки в державі” (ст. 1); 3) “діяльність спрямована на здійснення впливу на депутатів, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, на посадових осіб та інші об'єкти лобіювання, яка здійснюється лобістськими утвореннями, об'єднаннями та спілками лобістів через особисті зустрічі, письмові звернення, через засоби масової інформації або в інший законний спосіб” (ст. 2); 4) “використовування не заборонених законодавством України засобів впливу на орган або представника влади для ухвалення рішення, що відповідає інтересам лобіста” (ст. 3) [27].

Слід зазначити, що ці визначення лобіювання не кореспондуються одне з одним і не відображають належним чином сутності самого явища.

У проекті Закону “Про регулювання лобістської діяльності в органах державної влади” від 25.03.2003 р. для визначення поняття “лобіювання” використовується категорія “лобістська діяльність”. Під нею розуміється “взаємодія юридичних і фізичних осіб з органами державної влади з метою здійснення впливу на розробку та прийняття вказаними органами нормативно-правових актів й інших рішень в особистих інтересах або на користь конкретних клієнтів” [28].

У законопроектах “Про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді України” від 03.11.1999 р. № 3188-1 та “Про діяльність лобістів у Верховній Раді України” від 04.11.2005 р. № 8429 поняття “лобіювання” не використовується і через суміжні категорії

не тлумачиться. На нашу думку, це перешкоджає не тільки якісній правовій регламентації цього феномену, але й належному його сприйняттю громадськістю.

Виправити цей недолік спробували автори останнього законопроекту “Про лобіювання”. На їх думку, лобіювання – це “легітимний вплив зареєстрованих та акредитованих в установленому порядку осіб (лобістів та лобістських об’єднань), який здійснюється в інтересах замовників лобістських послуг на органи державної влади, їх посадових і службових осіб під час прийняття (участі у прийнятті) (внесення змін, скасування) ними нормативно-правових актів для закріплення у них інтересів замовників лобістських послуг” [29].

Характерною рисою визначень, закріплених у межах правового підходу є наповнення досліджуваного поняття правовим змістом. Тобто, лобіюванням є не будь-який, а виключно законний вплив чітко визначеного кола суб’єктів, на чітко визначені законом органи влади та посадових і службових осіб цих органів. При цьому, між учасниками лобіювання виникають правовідносини, що мають юридичні наслідки. Діяння, які виходять за межі правового поля, кваліфікуються вже не як лобіювання, а як корупційні правопорушення.

Водночас слід зазначити, що наведене в останньому законопроекті визначення лобіювання, на нашу думку, більше підходить до терміна “професійна лобістська діяльність”, оскільки мова йде виключно про “зареєстрованих та акредитованих в установленому порядку осіб”, тобто, по суті, про професійних лобістів-підприємців. Натомість діяльність непрофесійних лобістів, наприклад, громадських об’єднань, консультативно-дорадчих органів при органах влади як лобіювання не розглядається, хоча на підставі норм чинного законодавства вони також можуть здійснювати вплив на органи державної влади та місцевого самоврядування (провадити лобістську діяльність та здійснювати лобістські контакти). Також вважаємо за доцільне розширити предмет лобіювання, включивши до нього не тільки нормативно-

правові акти, але й інші рішення органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, крім тих, що мають індивідуальний характер.

Досліджені наукові джерела дозволяють виділити також іншу класифікацію підходів до визначення поняття “лобіювання”. Так, дефініції терміна “лобіювання” можна об’єднати з точки зору загального, процесуального та діяльнісного підходів.

Визначення лобіювання у межах загального підходу дають найбільш абстрактне уявлення про явище лобіювання, схематично окреслюють його сутнісні характеристики. Такі визначення поняття “лобіювання” наводяться, зокрема, С. Зотовим, В. Комаровським, Ф. Фарнелом, П. Шляхтуном.

Процесуальний підхід акцентує увагу на тому, що лобіювання – це перш за все процес, який має певні сутнісні характеристики. Прихильниками цього підходу є, наприклад, Д. Зеттер, В. Лепьохін, В. Нестерович.

Прикладом визначень лобіювання у межах діяльнісного підходу є визначення, які містяться у нормативно-правових актах вище згаданих зарубіжних країн, проектах Закону України “Про лобіювання в Україні” та “Про регулювання лобістської діяльності в органах державної влади”.

На підставі вище викладеного, визначення лобіювання може бути запропоноване у такому вигляді: це діяльність фізичних осіб, у тому числі фізичних осіб – підприємців, їх об’єднань, консультативно-дорадчих органів, створених при органах державної влади або органах місцевого самоврядування, юридичних осіб та їх об’єднань, що здійснюється у спосіб, не заборонений законом, і спрямована на здійснення легального впливу на органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб під час прийняття (участі у прийнятті), внесення змін, скасування ними рішень, крім індивідуальних, з метою закріплення в них власних інтересів лобістів або інтересів третіх осіб.

Список використаних джерел

1. Webster’s New World College Dictionary / Michael Agnes, Editor in chief. – 4th ed. – 1716 p.
2. Dictionary of Law. – 2-nd ed. – Great Britain: Peter Collin Publishing, 2000. – 258 p.

3. *Нестерович В. Ф.* Конституційно-правові аспекти лобювання у правотворчому процесі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 "Конституційне право" / В. Ф. Нестерович. – К., 2008. – 21 с.
4. *Truman David B.* The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion / David B. Truman. – Westport, Conn. : Greenwood Press, 1981 (originally published in 1951). – 544 p.
5. *Finer Samuel E.* Anonymous Empire. A Study of The Lobby in Great Britain / Samuel E. Finer. – London : Pall Mall Press. – 1958. – 150 p.
6. *Farnel Frank J.* Am richtigen Hebel : Strategie und Taktik des Lobbying / Frank J. Farnel. – Landsberg/Lech : Verl. Moderne Industrie, 1994. – 239 S.
7. *Zetter L.* Lobbying. The Art of Political Persuasion / L. Zetter. – Great Britain : Harriman House LTD, 2008. – 454 p.
8. Большая советская энциклопедия : в 30 т. / под ред. А. М. Прохорова – М. : Сов. энциклопедия, 1974. – Т. 14. ; 1973. – 624 с.
9. Политология : учеб. пособие / под ред. В. С. Комаровского. – Изд. 2-е, доп. и перераб. – М. : Изд-во РАГС, 2006. – 600 с.
10. *Зотов С. В.* Лоббизм как институт политического представительства интересов в современной России : дис. ... канд. пед. наук : 23.00.02 / Зотов Сергей Владимирович. – М., 1997. – 182 с.
11. *Лепехин В. А.* Лоббизм в России и проблемы его правового регулирования / В. А. Лепехин // Политические исследования. – 1998. – № 4. – С. 119–121.
12. *Шляхтун П. П.* Парламентаризм: словник-довідник / П. П. Шляхтун. – К. : Парламентське вид-во, 2003. – 151 с.
13. *Anderson J. E.* Public Policymaking. An introduction / J. E. Anderson. – Third ed. – Boston-New York : Houghton Miffling Company, 1997. – 332 p.
14. *Kurczewcka U.* Lobbing w Unii Europejskiej / U. Kurczewcka, M. Mołęda-Zdziech / Instytut Spraw Publicznych. – Warszawa, 2002. – 228 s.
15. *Кислий П.* Становлення парламентаризму в Україні: на тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз. – К. : Абрис, 2000. – 414 с.
16. *Cutlip S. M. a. o.* Effective Public Relations / S. M. Cutlip. – Englewood Cliffs, N. Y., 1994. – 560 p.
17. *Тихомирова Е. Б.* Лоббизм как специфическая форма коммуникаций с общественностью / Е. Б. Тихомирова // Вестник Моск. ун-та. Серия 18 : Социология и политология. – 2002. – № 3. – С. 113–127.
18. *Арт емов А.* Консенсус как основа открытого общества. Лоббизм, протекционизм и либерализм – составляющие новой экономической политики России // Независимая газета. – 2000. – 4 авг. – Режим доступа : http://www.ng.ru/economics/2000-08-04/4_consensus.html
19. *Ferguson J.H.* The American system of Government / J. H. Ferguson, D. E. McHenry. – New York-Toronto-London : McGraw-Hill Book Company, 1950. – 1042 p.
20. *Grant Wyn.* Pressure politics: the changing world of pressure groups / Wyn Grant // Parliamentary affairs. – New York, 2004. – № 1 (57). – P. 408–419
21. *Любимов А. П.* Лоббизм как конституционно-правовой институт / А. П. Любимов / Ин-т государства и права РАН. – М., 1998. – 255 с.
22. The Lobbying Disclosure Act. – Режим доступа : http://senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_ACT/TOC.htm.
23. Lobbying Code of Conduct. – Режим доступа : http://lobbyists.pmc.gov.au/conduct_code.cfm
24. Act of on legislative and regulatory lobbying. – Режим доступа: <http://www.oecd.org/dataoecd/18/15/38944200.pdf>
25. Act XLIX of 2006 on the Lobbying Activities. – Режим доступа : http://www.unicornvinus.hu/fileadmin/user_upload/hu/tanszekek/tarsadalomtudomanyi/politikatudomanyi/files/tanta_ryak/downloads_2008f/Lobby_Act_XLIX_of_2006.pdf

26. О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти : проект Федерального закона. – Режим доступа : <http://www.lobbizm.ru/zakon.htm>

27. Про лобіювання в Україні : проект Закону України від 13.04.1999 р. № 3188. – Режим доступа : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=5838

28. Про регулювання лобістської діяльності в органах державної влади : проект Закону України від 25.03.2003 р. – Режим доступа : http://www.culip.com.ua/m6_5_u.rar.

29. Про лобіювання: проект Закону України. – Режим доступа : <http://www.lobbying.in.ua/node/9>

Sumska V. V. Theoretical approaches to difinition the concept “lobbying”.

The analysis of theoretical approaches to definition of the concept “lobbying” is done. Author’s definition of the concept “lobbying” is offered.

Key words: lobbying, lobbying activity.

Сумская В. В. Теоретические подходы к определению понятия “лоббирование”.

Проведен анализ теоретических подходов к определению понятия “лоббирование”. Предложено авторское определение понятия “лоббирование”.

Ключевые слова: лоббирование, лоббистская деятельность.