

Лавренов Д. А.

Аспірант Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЛОБІЗМУ ТА ЙОГО АДАПТАЦІЯ ДО УКРАЇНСЬКИХ ПОЛІТИЧНИХ РЕАЛІЙ

Висвітлені правові засади, особливості регулювання та основні види лобізму в зарубіжних країнах. Запропоновано з урахуванням вітчизняних реалій здійснити адаптацію зарубіжного досвіду для правового забезпечення лобізму в Україні.

Ключові слова: лобізм, політичний лобізм, регулювання, адаптація, досвід, корпоративістська модель, плюралістична модель, лобістський процес.

Актуальність дослідження. Незважаючи на те, що в багатьох розвинених країнах лобізм визнаний легітимною формою представлення інтересів, яка сприяє підвищенню рівня відкритості і якості процесів державного управління, сьогодні в багатьох країнах світу законодавче регулювання лобістської діяльності не є загальноприйнятою нормою. У тих країнах, де лобістська діяльність законодавчо врегульована, вона має свої особливості застосування. При цьому, в наукових колах немає єдиної думки відносно категорійного апарату лобізму, часто при розгляді того або іншого виду лобізму (наприклад, політичного) використовується загальне трактування поняття «лобізм».

Зважаючи на це, актуальним є виділення основних видів лобізму і формулювання їх сутності. Також необхідність вивчення існуючого досвіду розвинених країн в розрізі правового регулювання лобізму з метою створення ефективної правової бази в країні обумовлює актуальність цього дослідження.

Ступінь наукової розробки теми. Питання правового регулювання та особливості розвитку моделей і видів лобізму в різних країнах висвітлено в працях вітчизняних та іноземних авторів. О. Автономов, О. П. Любимов, О. В. Шапошников, С. Д. Баранов, Хейвуд Ендрю, В. Н. Конишев, О. А. Крем'янська аналізують історію розвитку, сутність,

види та зарубіжний досвід лобізму. О. Карпенко та В. Головка розглядають основи правового регулювання лобізму. О. В. Павроз, О. В. Табаков розглядають деякі підходи до політичного лобізму, хоча підмінюють його трактування загальним визначенням лобізму. В наукових працях відсутній повний огляд всіх зарубіжних моделей та особливостей лобістського процесу, немає ґрунтового обґрунтування адаптації кращого досвіду до вітчизняних реалій.

Метою статті є бґрунтування адаптації кращого зарубіжного досвіду правового забезпечення лобізму до українських політичних реалій.

Викладення основного матеріалу. З кінця ХХ століття лобізм перетворився на важливий суспільно-політичний інститут як розвинених, так і таких, що знаходяться у процесі становлення демократичних політичних систем. Зважаючи на ту важливу роль, яку лобізм відіграє в сучасних політичних і громадських процесах, його вивчення набуло особливої актуальності в колах вітчизняного і зарубіжного наукового співтовариства. Першочергову роль при вивченні лобізму має визначення його сутності і видів.

Серед вчених відсутній єдиний підхід щодо трактування поняття «лобізм», а саме:—О. П. Любимов [15] розглядає лобізм в якості діяльності громадян, груп, організацій, підприємств і інших суб'єктів правовідносин по відстоюванню своїх активних інтересів. Можна підтримати думку В. Н. Конишева, О. О. Сергуніна [13], що подібне трактування [15] має побутовий та досить узагальнюючий характер. Широке коло учасників лобістської діяльності позбавляє поняття властивої йому специфіки, роблячи можливим його застосування при характеристиці будь-якої взаємодії, однією із сторін якої є представник органу державної влади;—О. В. Шапошников [27] вважає, що лобізм є політичним тиском на органи державної влади і їх керівників з метою просування особливих інтересів різних економічних, соціальних, культурних, політичних і інших груп. Трактування за вказаним підходом, на нашому думку, також є узагальнюючим і не може бути представлене в якості наукового визначення;—С. Д. Баранов [2] пропонує розглядати лобізм в якості системи реалізації інтересів різних груп і структур шляхом організованого легітимного і нелегітимного впливу на органи, які приймають політико-владні рішення. Це визначення також сформоване на підставі невизначеного підходу до трактування груп інтересів;—Хейвуд Ендрю вказує, що лобізм є процесом приведення формальної влади у відповідність

з владою фактичною [25]. Можна відмітити, що вказане визначення тільки у загальних рисах характеризує досліджуване поняття.

На нашу думку, досить аргументованим і науково обґрунтованим можна вважати підхід О. Автономова [1, с. 13], який пропонує розглядати лобізм в якості дій представників недержавних установ під час контактів з представниками державних органів і органів місцевих самоврядувань з метою досягнення прийняття (або неприйняття) органами влади рішень згідно із інтересами спеціальних груп, представлених вказаними організаціями. Це визначення чітко визначає види сторін лобіювання, і передбачає, що лобістами, згідно із класичними підходами до цього явища, можуть бути представники недержавних організацій, і стороною лобістського процесу не вважаються партійні фракції, депутатські групи, державні посадовці тощо.

Потребує уточнення визначення видів лобізму.

О. П. Любимов [16, с.5] виділяє види лобізму на підставі його основних суб'єктів, а саме:

політичний лобізм—лобізм, суб'єктами якого є політичні актори: міністерства, відомства, державні комітети, окремі політики або державні службовці;

цивільний лобізм—лобізм, суб'єктами якого є громадяни країни, а предметом лобізму є громадянські права;

професійний лобізм—лобізм, суб'єктами якого є професійні посередники.

О. Малько [17, с. 61] також з огляду на перелік суб'єктів представляє основні види лобізму. Автор виділяє наступні види лобізму:

лобізм з боку різних соціальних структур: громадських організацій, рухів, партій, груп тощо (профспілки, антивоєнні і екологічні рухи, підприємницькі союзи тощо);

відомчий лобізм—це лобізм міністерств, відомств, державних комітетів, галузеве відстоювання тих або інших інтересів;

регіональний лобізм—ця вплив на владу з боку представників регіонів, областей, районів, націлений на відстоювання певних пільг і переваг для регіонів;

іноземний лобізм, який означає вплив зарубіжних «груп тиску» або національних громад на ті або інші державні органи з метою прийняття ними певних рішень.

Г. Григор [7] на підставі критерію суб'єктів лобізму також виділяє підприємницький лобізм.

На нашу думку, вказані автори, як і при визначенні сутності лобізму, не розділяють сторони цього процесу на представників державних і недержавних органів, установ, також при визначенні видів лобізму не вказується кінцева сторона інтересів (наприклад, у відомчому лобізмі).

Деякі автори [22] також виділяють економічний і соціальний лобізм.

Можна припустити, що деякі види лобізму часто є складовими інших видів лобізму. Для того, щоб виключити дублювання, необхідно вказати на те, що окремим видом лобізму є політичний лобізм, який пов'язаний з ухваленням рішень і законів відносно політичного життя держави, розвитку політичної системи. З урахуванням особливостей політичної складової, політичний лобізм можна розглядати як дії представників недержавних установ для досягнення інтересів певних суб'єктів (груп суб'єктів) під час контактів з представниками урядових і законодавчих органів для досягнення прийняття (чи неприйняття) останніми рішень, які стосуються політичного розвитку і устрою країни. Усі інші види лобізму можна трактувати згідно підходу, представленою О. Автономовим [1, с. 13], вказуючи при необхідності на суб'єкт лобізму.

Серед дослідників [4; 19; 26] висловлюється думка, що кожна країна використовує власну модель лобізму. У наукових працях виділяють плюралістичну (англо-саксонську) і корпоративістську (європейську або континентальну). Плюралістична модель характеризується переважанням позитивного відношення до групової політики взагалі і лобізму зокрема. Згідно цієї моделі, групи інтересів розглядаються в якості посередників між керівниками і керованими, а політична влада трактується у вигляді арени, на якій представлені інтереси різних груп.

В корпоративістській моделі, яка відображає реалії післявоєнної Європи, державна політика розробляється в результаті взаємодії між урядом і невеликим числом привілейованих *лобістських* груп, з якими уряд має справу. Тим самим процес державного управління певним чином виходить за рамки суто державних інститутів і залучає до своєї сфери деякі найбільш впливові групи інтересів. Ці групи зазвичай включають асоціації підприємців і профспілки. Лідери цих груп, хоча формально і звітують перед членами групи, проте вільні в контактах з урядом.

На думку вчених [4; 26], корпоративістська модель передбачає гіпертрофовану роль держави і переважне використання адміністративних ресурсів в якості головного інструменту захисту інтересів.

Також вченими виділяється «нова права» модель лобізму, яка певним чином звужує можливості лобізму, і негативно оцінює діяльність будь-яких соціальних груп та колективів. Ця модель передбачає, що швидке економічне зростання можливе лише за умов низької організації груп інтересів. Ця модель лобізму характерна країнам з відсутністю лобізму як на правовому рівні, так і фактично.

Дослідження наукових праць свідчать, що Великобританія є батьківщиною парламентаризму, підходи і правила здійснення лобістської діяльності в цій країні мають багатовікові традиції. Дослідники вважають, що лобізм зародився в Великобританії в XVII столітті. В цій країні кулуари парламенту стали фактично місцем зустрічі його членів із зацікавленими особами.

Незважаючи на давню історію становлення лобізму, на думку дослідників [19; 20], Великобританія досить ліберальна до питань правового регулювання лобізму. У Великобританії відсутній закон про лобістську діяльність. Лобістська діяльність регламентується великою кількістю кодексів та законів, які визначають правила та порядок взаємовідносин державних службовців і груп інтересів. Серед нормативних актів основним документом прийнято вважати Civil Service Code, на основі якого кожен департамент приймає свій Management Code. Необхідно відмітити, що вказані нормативні акти, переважно, регламентують фінансові інтереси і поведінку членів парламенту, а не зацікавлених груп тиску. При цьому, регулювання взаємовідносин лобістів і державних службовців здійснює Комітет із стандартів публічної сфери (Committee on Standards in Public Life), створений в 1994 р. Як свідчать матеріали вчених, що досліджують лобізм у Великобританії [26; 19], основна увага в розрізі правового регулювання Комітет із стандартів публічної сфери упродовж всієї своєї діяльності приділяв контролю тих, кого лобіюють, а не лобістів. Концепція регулювання лобізму у Великобританії пояснює свою позицію тим, що формування єдиного реєстру лобістів, окрім явних очевидних організаційних складнощів, сприятиме створенню іміджу «закритої» влади, відсутності вертикальної комунікації в суспільстві. Лобісти ж, на думку співробітників комітету, можуть самостійно об'єднуватися в співтовариства, створювати умови роботи і самостійно стежити за їх виконанням.

Згідно із аналітичними даними [1], у Великобританії обсяг річного обігу професійних лобістських об'єднань перевищує 500 млн. фунтів стерлінгів. А до числа клієнтів найбільшої лобі-компанії країни Chaim Communications входять крупні промислові групи. Зважаючи на це,

можна констатувати, що в країні найбільше поширення здобув лобізм, націлений на просування інтересів економічних суб'єктів представників промисловості країни.

Можна констатувати, що Великобританія використовує плюралістську (англосаксонську) модель правового регулювання лобізму з певними особливостями ліберального відношення до законодавчого регулювання та контролю.

Як вказують дослідники [3; 9], першою країною, де свою офіційну легалізацію отримала практика лобізму, були США, і нині Америка має в розпорядженні найрозвиненіший інститут лобізму у світі.

За твердженням І. Д. Вавочкиної [3], початковими спробами нормативно-правового регулювання лобізму були резолюції Палати представників США: резолюція від 1852 р. — яка забороняє допуск до місць для преси в Палаті представників професійних агентів, які займаються питаннями, що знаходяться на розгляді у сенаторського корпусу Конгресу США; резолюція від 1876 р. — яка зобов'язує фізичних і юридичних осіб надавати імена та повноваження найнятих радників і агентів клеркові Палати представників США, якщо ж це не було зроблено, то така особа не може брати участь в будь-якому комітеті Палати представників. У 1854 р. в Конгресі США був створений спеціальний комітет для розгляду питань про підкуп, тиск на членів Конгресу з метою забезпечення ухвалення того або іншого законопроекту в Палаті представників США.

Прийняті в XIX ст. резолюції в Конгресі США грали для інституціалізації лобізму в Америці важливу історичну роль. Багато зарубіжних і вітчизняних дослідників американського лобізму в своїх наукових працях вказують на ту обставину, що величезне значення для розвитку інституту лобізму в Америці відіграли, проведені на початку XX ст., розслідування, присвячені незаконному веденню лобізму в Конгресі США. Як свідчать матеріали дослідників [3, с. 37], в результаті розслідувань, присвячених незаконному лобізму, законодавці отримали важливу практичну інформацію про лобізм, яку вони змогли використати в своїх майбутніх законопроектах, спрямованих на контроль над діяльністю лобістів.

В США першим законом, націленим на регулювання лобістської діяльності був «Закон про регулювання іноземних агентів—FARA», прийнятий в 1938 р. Метою закону була необхідність регулювання хаотичного тиску різних груп інтересів на законодавчий процес в країні. Закон пропонував вимогу іноземним лобістам реєструватися і надсилати

листи про свої наміри Державному Секретареві США, цей Закон з численними змінами діє в країні по теперішній час. На думку І. Б. Жигана [9, с. 36], передумовами прийняття законодавчих норм були політичні мотиви, орієнтовані на те, щоб зупинити розширення фашистської і нацистської пропаганди на території США і зростання числа нацистських режимів в Європі. Можна зазначити, що в країні на законодавчому рівні передбачався контроль лобізму, орієнтованого на представлення іноземних інтересів. При цьому, фактично в США функціонував лобізм іноземних держав та політичних рухів. Даний вид лобізму у великій мірі пов'язаний із політичним видом лобізму в розрізі впливу на законодавчий процес в країні. Можемо стверджувати, що зазначений закон також орієнтований на обмеження політичного лобізму з боку іноземних представників.

Ще одним законодавчим актом, що регулює лобізм в США був «Закон про реєстрацію лобістської діяльності», прийнятий в 1946 р., в якому вперше зроблена спроба дати юридичне трактування лобізму. «Закон про реєстрацію лобістської діяльності» з багатьма змінами і поправками продовжує діяти й нині в США. Цей закон заклав основу законодавства, яке регулює діяльність лобістів, багато в чому він намітив подальші вектори розвитку інституту лобізму в Америці.

Важливим внеском у формування правового регулювання лобізму в США, став ухвалений в 1995 р. «Закон про розкриття лобістської діяльності», який вступив в дію 1 січня 1996 г. Розробником цього закону став сенатор демократ К. Левін. Мета ухвалення закону полягала в бажанні законодавців посилити державний і громадський контроль над діяльністю лобістських структур в країні, до того ж існуючий на той момент часу «Закон про реєстрацію лобістської діяльності» 1946 р. потребував оновлення і кардинальних змін. Як вказує Р. Чарі [26], в Законі 1995 р. прописана вимога обов'язкової реєстрації фірм, які роблять послуги в лобістській діяльності. Новий Закон дав можливість реєструвати лобістські фірми як фізичним так і юридичним особам, що мають одного або більше службовців, які діють в якості лобі від імені клієнта, за обов'язкової умови, що сама фірма не є цим клієнтом [28].

Можна відмітити, що норми «Закону про розкриття лобістської діяльності» 1995 р. містять більш обґрунтований підхід до конкретизації категорійного апарату лобізму. Також, новелою закону стало й те, що його норми, які регулюють процес лобіювання були розповсюджені не лише на Конгрес США, але й на виконавчі органи влади, був введений спеціальний термін «охоплена посадова особа виконавчих органів

влади». До списку «охоплених посадових осіб» увійшли Президент США, Віце-президент США, чиновники виконавчого управління Президента США, керівництво і провідні співробітники міністерств та відомств, посадовці, які мають вихід до секретної інформації, генералітет збройних сил, члени Конгресу США, співробітники апаратів членів Конгресу США, залучені до розробки законопроекту керівники робочих груп.

Порядок реєстрації і звітності в «Законі про розкриття лобістської діяльності» збережений, лобісти мають бути зареєстровані у секретаря Сенату з громадських записів, після чого інформація про лобіста поступає до громадської інспекції. Кожні півроку не пізніше за 14 серпня і 14 лютого лобісти зобов'язані направити детальний звіт про свою діяльність до підрозділу з громадських записів Сенату Конгресу США.

За твердженням О. В. Павроз [19], «Закон про розкриття лобістської діяльності» 1995 р. представлений нормами, юридичними важелями управління лобізмом, які раніше були відсутні в «Законі про реєстрацію лобістської діяльності», але процес вдосконалення національного законодавства США у сфері регулювання лобізму триває.

Можна констатувати, що законодавство США про лобізм розвивалося системно, відповідаючи на політичні і економічні виклики часу виданням нових юридичних норм, розробкою перспективніших механізмів регулювання лобістської діяльності.

Як наголошують дослідники лобізму [23; 26], в США використовується американський варіант плюралістської моделі регулювання лобістських процесів. А саме, американська модель лобізму є максимально прозорою та легальною. За справедливим твердженням В. В. Стоякіна [23, с. 16–17], вона може розглядатися в якості одного з елементів обов'язкового в демократичній державі зворотного зв'язку. Система функціонального представництва інтересів дозволяє американським корпораціям домагатися ухвалення рішень на свою користь. Основним способом непрямого лобіювання в останньому випадку є участь у виборчих кампаніях і фінансуванні кампаній окремих кандидатів. Тенденція функціонування американського лобізму полягає в перенесенні обсягів лобістської діяльності з федерального рівня на рівень штатів, що супроводжується переважанням інструментів непрямого лобіювання. Суть його полягає в ефективному поєднанні власне лобізму, зв'язків з громадськістю і реклами для формування громадської думки і розробки високотехнологічних масових акцій тиску на законодавців.

В США поширені як різні види лобізму в залежності від його суб'єктів (економічний, соціальний, етнічний), так і окремий його вид — політичний лобізм. Можливості для політичного лобізму розширились із появою в XIX столітті в структурі Конгресу США — спеціальних комітетів. Під час свого розвитку комітети Конгресу США за станом на початок XXI століття набули значної самостійності, і на сьогоднішній день відіграють важливу роль у законотворчій діяльності, яка стосується політичного розвитку країни. Політичні лобісти при просуванні інтересів тих або інших сторін взаємодіють не з усією палатою Конгресу США, а з конкретними представниками певних комітетів, які впливають на прийняття того або іншого законопроекту, що стосується питань політичного устрою та розвитку [24].

На думку дослідників [12, с. 147], канадське регулювання лобістської діяльності схоже з американським (плюралістичним), але має низку особливостей та відмінностей. Основним документом, що регулює лобістську діяльність в Канаді, є Акт про реєстрацію лобістів 1988 р., і який з 2012 р. отримав назву Акту про лобізм.

На думку С. В. Пчелинцева [21, с. 81], предметом критики канадської системи регулювання лобістської діяльності до 2012 р. було то, що в Канаді лобісти не були зобов'язані розкривати обсяг фінансових коштів, витрачених на лобістську діяльність: були відсутні обмеження на зайняття бізнесом міністрів, які звільнилися, або інших державних службовців, які обіймають високі посади; непрозора система розподілу державних замовлень; відсутній кодекс поведінки для членів парламенту, який зобов'язує їх розкривати свої інтереси, встановлює обмеження для них на отримання подарунків тощо.

Аналіз законодавчого регулювання свідчить, що незважаючи на наявність штрафів за порушення правил реєстрації і кодексу лобістів, реєстр лобістів до 2012 р. в Канаді носив швидше інформативний характер. Зміни законодавства і прийняття в 2012 р. Акту про лобізм значно розширило вимоги до інформативності щодо діяльності лобістів. Новий законодавчий акт зобов'язав лобістів надавати максимально прозору та повну інформацію як щодо їх фінансування, так і стосовно всіх клієнтів, співробітників, цілей, методів та напрямів лобізму [14].

Як стверджує О. А. Крем'янська [14], лобісти Канади відіграють важливу роль, оскільки на високому професійному рівні надають своїм контактним особам на державній службі вичерпні та повні інформаційні матеріали з різних напрямків, які можуть бути використані при розробці законопроектів, політичних рішень. В Канаді поширений політичний

та деякі види лобізму, пов'язаного з впливом суб'єктів бізнесу, громадських організацій тощо.

Слід відмітити, що участь політичних лобістів в Канаді достатньо поширене на стадіях прийняття законопроектів щодо політичного розвитку в Палаті громад, роботі в комітетах, особливо на стадіях обговорення та залучення політичних експертів-аналітиків [14].

Окрім Акту про лобізм від 2012 р. в Канаді діє Кодекс поведінки лобістів 1997 р., який націлений на підтвердження того, що в Канаді лобізм здійснюється у відповідності із етичними принципами, нормами та з урахуванням високих стандартів.

На нашу думку, Канада використовує плюралістську модель правового регулювання лобізму, яка представлена позитивним відношенням до лобістських процесів, високим рівнем правового забезпечення лобізму, який вдосконалюється.

Правові основи лобізму в Німеччині закріплюються ст. 17 Конституції держави, згідно якої у кожного є право самостійно або в групі з іншими у письмовій формі звертатися із скаргами і проханнями до парламенту або відповідних органів. У країні відсутній єдиний федеральний закон про лобізм, хоча є ряд нормативних актів, спрямованих на регулювання лобістської діяльності.

У Німеччині діє положення «Про реєстрацію союзів і їх представників при Бундестагу», яке регулює взаємовідносини лобістів і депутатів; є й інші відомчі акти, які відносяться прямо або опосередковано до лобістської проблематики. Наприклад, Регламент Бундестагу, Регламент федерального уряду, Положення про федеральні міністерства тощо. При цьому, основним актом, що регулює лобістську діяльність в Німеччині, все ж вважається Положення про реєстрацію союзів та їх представників.

Дослідники законодавства про лобізм в Німеччині [10, с.171; 18] вказують, що основними нормами Положення про реєстрацію союзів та їх представників передбачено: — ведення Президентом Бундестагу списків всіх союзів; — вислуховування представників союзів за умови реєстрації їх в списках у Президента Бундестагу; — можливість отримання пропуску до будівлі Бундестагу при повідомленні необхідних відомостей для реєстрації в списках; — щорічна публікація списків союзів в «Федеральному списку».

Як свідчать матеріали дослідників [10, с.171; 18], кількість зареєстрованих союзів у Бундестагу щороку росте і продовжує збільшуватися, при цьому, на думку О. П. Любимова, кількість зареєстрованих лобістів

в декілька тисяч чоловік не вважається занадто великою [15], оскільки лобісти спеціалізуються на різних питаннях і беруть участь в роботі усіх комітетів, причому в різний час. В країні поширений лобізм, пов'язаний із інтересами суб'єктів бізнесу, громадських організацій тощо.

В 2012 р. в Німеччині розпочався процес розгляду можливості впровадження спеціального закону, який би регламентував інститут лобізму. Ця необхідність, на нашу думку, пов'язана із тим, що незважаючи на наявність професійних лобістів, в країні відсутні правила та порядок здійснення лобістської діяльності. Зважаючи на це, представники влади та державних органів достатньо часто на власний розсуд вирішують розглядати чи відхилити звернення лобістів. Прийняття закону щодо регулювання лобістської діяльності дасть можливість стабілізувати та закріпити на законодавчому рівні порядок зворотного зв'язку між представниками державної влади та групами інтересів.

На думку фахівців, Німеччина використовує корпоративістську модель правового регулювання лобізму, оскільки лобістський процес представлено взаємодією державного апарату з групами інтересів. Відсутність основного закону, який би регулював лобістський процес, на нашу думку, в великій мірі підпорядковує здійснення лобізму адміністративному впливу з боку держави.

Дослідження наукових робіт [19; 20] свідчить, що у Франції лобізм достатньо довго не мав законодавчого забезпечення, оскільки вважалося, що уряд повинен відстоювати тільки загальнонаціональні інтереси. Особливості лобізму у Франції обумовлені вагомою роллю держави в регулюванні економіки, більш високим рівнем централізації в питаннях ухвалення рішень соціального і економічного характеру в порівнянні з іншими країнами. Як свідчать матеріали дослідників [1], тільки на початку 1980-х років в країні почало підніматися питання щодо законодавчого забезпечення лобізму.

На конституційному рівні у Франції (ст. 69 Конституції Франції) передбачена діяльність Економічної і Соціальної Ради, основною метою якої є сприяння взаємодії різних професійних груп, їх участі в реалізації урядом внутрішньої політики. Члени цієї ради представляють інтереси різних верств французького суспільства, основних груп професій. За допомогою діяльності ради формується і передається уряду думка різних верств суспільства відносно удосконалення законодавства. За твердженням фахівців [8; 20], рада неформально виконуючи лобістські функції від імені усіх груп інтересів і від громадянського суспільства в цілому допомагає парламенту та уряду в питаннях визна-

чення соціально-економічного курсу і бере на себе відповідальність їх рішення на законодавчому рівні.

На думку фахівців [1; 16], до основних недоліків системи правового забезпечення лобізму у Франції можна віднести заборону лобізму в органах законодавчої влади та проблеми, пов'язані із формуванням складу Економічної і Соціальної Ради (забезпечення рівномірних представництв різних професійних груп).

Як свідчить практика, лобізм в країні представлений різними групами інтересів, пов'язаних із підприємницькими колами, політичними та громадськими організаціями. Можна зазначити, що у Франції поширений як політичний так і різні види лобізму відповідно до суб'єктів представлення інтересів. Найбільш впливові представники промисловості, банківської сфери просувають вирішення власних інтересів за допомогою лобістських груп. Також бізнес-корпорації мають власних представників на різних рівнях виконавчої влади. Представники профспілок Франції за допомогою власних представників на різних рівнях державної влади також просувають власні інтереси, впливають на соціальне положення працівників.

На думку дослідників [8; 20], Франція, як і Австрія, Італія, Голландія використовує ліберальний варіант позаправового вбудовування лобістських структур до системи управління державою. Виходячи із специфіки і фактів, можна визначити, що у Франції, як і в Німеччині, застосовується корпоративістська модель регулювання лобізму. При цьому, Франція використовує більш ліберальніший в порівнянні з Німеччиною підхід відносно контролю лобістського процесу. В перерахованих країнах найбільш поширений лобізм, орієнтований на просування інтересів підприємницьких структур.

Слід відзначити досвід Польщі в питаннях регулювання лобізму в державі. Основним нормативним актом, що визначає правові основи лобізму є Акт від 07.07.2005 р. «Про лобістську діяльність в законодавчому процесі». Положеннями цього нормативного документу визначені: основні правила відкритого лобізму в законодавчих процесах; професійні правила лобістської діяльності; форми контролю за професійним лобізмом; основні правила ведення списку організацій, які займаються лобізмом; позначений порядок покарань за порушення положень законодавства з питань лобізму [20]. Незважаючи на достатньо ґрунтовну правову базу, законодавство в сфері лобізму постійно вдосконалюється у відповідь на потреби країни та суспільства.

На нашу думку, правове забезпечення лобізму в Польщі орієнтовано в більшій мірі на американський варіант плюралістської моделі регулювання лобістських процесів. В Польщі, як і в США правове регулювання лобістських процесів має ґрунтовну правову базу, є максимально прозорим, легальним та таким, що змінюється у відповідності до змін та потреб суспільства. В країні, як і в США поширений політичний та різні види лобізму в залежності від лобістських інтересів.

Як зауважують дослідники [5; 6; 11], в Україні відсутнє правове забезпечення інституту лобізму. Перша спроба законодавчого регулювання лобізму в країні була зроблена в 1999 р. у зв'язку із розробленням і поданням до Верховної Ради України двох законопроектів: «Про лобіювання в Україні» № 3188 від 13.04.1999 р. (поданий народним депутатом І. Шаровим від «Народно-демократичної партії»); «Про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп)» № 3188-1 від 03.11.1999 р. (поданий народним депутатом Ю. Сахно від «Народно-демократичної партії»).

За твердженням В. Головки [6], в законопроекті І. Шарова лобіювання трактувалось в узагальнюючому та широкому розумінні. Згідно законопроекту № 3188 від 13.04.1999 р. лобіювання трактувалось у якості діяльності громадян, їх об'єднань різних видів та форм, передбачених законом, в тому числі релігійних, політичних, профспілкових, жіночих, комерційних тощо, які зареєстровані як «лобісти» для здійснення легальних впливів на державні органи влади на законодавчому і виконавчому рівнях та органи місцевого самоврядування для відстоювань інтересів різних зацікавлених груп та верств населення в проведенні певної соціальної, економічної, культурної політики в Україні, сприяння в реалізації державного протекціонізму на регіональному, національному, галузевому рівнях, формування адекватного інтересам лобістів правового поля, системи практичної реалізації відповідних політичних і соціально-економічних програм, формування певної громадської думки в країні. Згідно із цим законопроектом, було визначене досить широке коло об'єктів лобізму, яке включало всі органи влади, окрім судових органів та правоохоронних органів та Збройних сил країни.

Другий законопроект № 3188-1 від 03.11.1999 р., як справедливо наголошують дослідники [6], мав вузьке коло застосування, оскільки регламентує лише лобізм інтересів при прийнятті рішень Верховною Радою. І, згідно із цим законопроектом об'єктами лобізму були визначені народні депутати і тимчасові спеціальні комісії парламенту. Але, була визначена заборона впливу на Голову Верховної Ради, його заступ-

ників, працівників структурних підрозділів Секретаріату й Управління Справами Верховної Ради. Автор даного законопроекту обмежує коло лобістських груп громадськими організаціями, професійними союзами, підприємницькими об'єднаннями та організаціями, а також різними групами народних депутатів, в тому числі міжпарламентськими. На думку В. Головка [6], цим законопроектом пропонувалось легалізувати діяльність народних депутатів із обстоювання інтересів комерційних структур.

Можна констатувати, що два вказані законопроекти є декларативними, і з огляду на те, що їх зміст та сутність не відповідали чинному законодавству, їх не включили до розгляду Верховною Радою.

Слід відмітити ще один законопроект «Про діяльність лобістів у Верховній Раді України» № 8429 від 09.11.2005 р. (поданий народним депутатом І. Гриніва від «Нашої України» та експертами громадської організації «Лабораторія законодавчих ініціатив»). Як і в законопроекті № 3188–1 від 03.11.1999 р., цей документ передбачав вузьке коло застосування, так як регламентував тільки лобізм інтересів при прийнятті рішень Верховною Радою.

В 2009 р. Кабінетом міністрів України було прийнято Концепцію проекту Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» (Про лобіювання) від 22.04.2009 р. № 448-р. Даний документ передбачав громадське обговорення законопроектів щодо регулювання лобізму в країні.

В жовтні 2010 р. до Верховної Ради України був запропонований на розгляд законопроект «Про регулювання лобістської діяльності в Україні» (внесений народним депутатом В. Коновалюком від «Партії регіонів»). Згідно із цим законопроектом, лобізм є законним видом впливу акредитованих та зареєстрованих у встановленому порядку осіб (лобістів), який здійснюється на замовлення, на органи державної влади та місцевих само врядувань, їх службових та посадових осіб під час розроблення і прийняття ними нормативно-правових актів. Отже, цим законопроектом передбачалось, що вся лобістська діяльність повинна здійснюватись тільки за допомогою посередників. І автор законопроекту представляє достатньо вузьке коло об'єктів лобізму. В законопроекті не передбачалось законодавчого обмеження діяльності незареєстрованих в установленому порядку лобістів [6]. Даний документ був відхилений на доопрацювання із зауваженнями щодо необхідності чіткого визначення правових засад регулювання.

Висновки.

Дослідження досвіду правового регулювання лобізму в різних країнах дало можливість визначити, що в світовій практиці використовуються плюралістична (англо-саксонська) та корпоративістська (континентальна) моделі лобістської діяльності. Існують також варіанти цих моделей, серед яких американський варіант плюралістичної моделі (в США, Польщі) та ліберальний варіант корпоративістської моделі (у Франції, Австрії тощо). Також існує нова «нова права» модель лобізму, яка характерна для країн з фактичною відсутністю лобізму.

Було визначено, що американський варіант плюралістичної моделі націлений на законодавче забезпечення лобістського процесу, прозорість, та побудований з урахуванням обов'язкового для демократичної країни зворотного зв'язку держави із суспільством. На нашу думку, модель правового забезпечення лобізму в США може бути впроваджена та рецeпійована Україною для подальшого розвитку, легітимації та побудови цивілізованого лобістського процесу. Зразок правового регулювання цього процесу в США може бути використаний для широкого поширення політичного та інших видів лобізму в межах законодавчого регулювання.

Список використаних джерел:

1. Автономов А. С. Азбука лоббирования [Текст] / А. С. Автономов. — М.: ИРИС, 2004. — 112 с.
2. Баранов С. Д. Популизм и лоббизм: две стороны парламентской деятельности России [Текст] / С. Д. Баранов // Социология и политология. — 1999. — № 1. — С. 68–72
3. Вавочкина И. Д. Кистори и регулирования лоббизма в США [Текст] / И. Д. Вавочкина // Новая и новейшая история. — 2007. — № 1. — С. 35–47.
4. Воропаев И. В. Лоббизм как фактор повышения эффективности взаимодействия неправительственных организаций с органами государственной власти современной России [Текст]: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / И. В. Воропаев. — Орел, 2011. — 189 с.
5. Ганжуrow Ю. Парламентське лобіювання в контексті політичної комунікації [Текст] / Ю. Ганжуrow // Політичний менеджмент. — 2005. — №4. — С. 50–62.

6. Головки В. Становлення лобізму в Україні: проблеми законодавчого регулювання [Текст] / В. Головки // Гуманітарний журнал. — 2012. — № 4. — С. 130–134.
7. Григор Г. Э. Предпринимательский лоббизм [Текст] / Г. Э. Григор // Сборник Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова. — 2002. — С. 24–32
8. Дембицкий С. Г. Институт лоббирования в системе функционального представительства групп экономических интересов [Текст] / С. Г. Дембицкий // Вестник МГОУ. — 2010. — №4. — С. 19–30.
9. Жиган И. Б. Лоббизм в США. Правовые основы и анализ современного законодательства [Текст] / И. Б. Жиган // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. — 2005. — № 3. — С. 35–39.
10. Зотов С. В. Лоббизм как институт политического представительства в современной России [Текст]: дис. канд. полит. наук: 23.00.02 / С. В. Зотов. — М., 1997. — 214 с.
11. Карпенко О. Про доцільність впровадження в Україні інституту цивілізованого лобізму державно-управлінських рішень [Електронний ресурс] / О. Карпенко // Науковий вісник «Демократичне врядування». — 2011. — Вип. 7. — Режим доступу: <http://www.lvivacademy.com/visnik7/fail/karpenko.pdf>
12. Коцан И. М. Политико-правовой анализ регулирования лоббистской деятельности в зарубежных странах [Текст] / И. М. Коцан // Вестник МГОУ. Серия «История и политические науки». — 2011. — № 4. — С. 146–156.
13. Коньшев В. Н. О понятийном аппарате в исследованиях феномена лоббизма [Текст] / В. Н. Коньшев, А. А. Сергунин // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. — 2011. — Вып. 6. — С. 100–107.
14. Кремьянская Е. А. Лоббизм в Канаде. Основы регулирования [Електронний ресурс] / Е. А. Кремьянская. — Режим доступа: <http://www.ex-o.ru/analytics/main/15>
15. Любимов А. П. История лоббизма в России [Текст] / А. П. Любимов. — М.: Фонд «Либеральная миссия», 2005. — 208 с.
16. Любимов А. П. Классификация видов лоббизма. Материалы к международному круглому столу в МГЮА [Текст] / А. П. Любимов. — М.: АНО КиАЦ «Россия—США: XXI век», 1999. — 104 с.

17. Малько А. В. Лоббизм [Текст] / А. В. Малько // *Общественные науки и современность* — 1995. — № 4. — С. 58—65
18. Международный опыт регулирования лоббистской деятельности // *Специализированный ежемесячный журнал «ЮРИСТ» [Электронный ресурс]*. — Режим доступа: <http://journal.zakon.kz/217212-mezhdunarodnyjj-opyt-regulirovanija.html>
19. Павроз А. В. Группы интересов и лоббизм в политике [Текст] / А. В. Павроз. — СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета, 2006. — 184 с.
20. Профессиональный словарь лоббистской деятельности (составитель к. п. н П. А. Толстых) [Электронный ресурс] / П. А. Толстых. — Режим доступа: http://www.lobbying.ru/dictionary_list.php
21. Пчелинцев С. В. Правовое регулирование лоббистской деятельности: канадские подходы [Текст] / С. В. Пчелинцев // *Вопросы государственного и муниципального управления*. — 2008. — № 3. — С. 74—81.
22. Современные тенденции в технологиях лоббизма на Западе и в России [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.stratagema.org/netcat_files/File/pro_lobbizm.ppt
23. Стоякин В. В. Корпоративный лоббизм в законодательных и исполнительных органах региональной власти [Текст]: автореф. дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / В. В. Стоякин. — Астрахань, 2009. — 27 с.
24. Табаков А. В. Политический лоббизм: теоретико-методологические аспекты исследования [Текст] / А. В. Табаков // *Аспекты: Сб. статей по филос. проблемам истории и современности: Выш. IV.-М.: Современные тетради*. — 2006. — С. 239—253
25. Хейвуд Э. Политология [Текст]: учебник / Эндрю Хейвуд; пер. с англ. под ред. Г. Г. Водолазова, В. Ю. Бельского. — М.: ЮНИТИ ДАНА, 2005. — 544 с.
26. Чари Р. Мирровая компаративистика регулирования лоббистской деятельности [Текст] / Р. Чари, Дж. Хоган, Г. Мерфи. — М.: Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти, 2011 — 340 с.
27. Шапошников А. В. Лоббизм как явление общественной жизни и категория политической науки [Текст] / А. В. Шапошников // *Российская газета*. — 2001. — 7 февраля. — С. 17

-
28. An Act To provide for the disclosure of lobbying activities to influence the Federal Government, and for other purposes, Dec. 19, 1995 [Электронный ресурс].—Режим доступа: <http://www.lobbying.ru/docs/lda.pdf>

Стаття надійшла до редакції 12.02.2014 р.

Лавренов Д. Зарубежный опыт правового обеспечения лоббизма и его адаптация к украинским политическим реалиям

Освещены правовые принципы, особенности регулирования и основные виды лоббизма в зарубежных странах. Предложено с учетом отечественных особенностей осуществить адаптацию лучшего зарубежного опыта в разрезе регулирования лоббизма в Украине.

Ключевые слова: лоббизм, политический лоббизм, регулирование, адаптация, опыт, корпоративистская модель, плюралистическая модель, лоббистский процесс.

Lavrenov D. Foreign experience of the legal providing of lobbyism and his adaptation to Ukrainian political realities

Legal principles, adjusting features and basic types of lobbyism, are lighted up in foreign countries. It is suggested taking into account home features to carry out adaptation of the best foreign experience in the cut of adjusting of lobbyism in Ukraine.

Keywords: lobbyism, political lobbyism, adjusting, adaptation, experience, model of corporations, pluralism model, lobbyist process.

© Лавренов Д. А., 2014