

УДК 328.184:35

В. В. СУМСЬКА

ЛОБІЮВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Розглянуто зарубіжний досвід використання лобіювання як інструменту публічного урядування для якнайповнішого задоволення суспільних інтересів.

Ключові слова: публічне урядування, лобіювання, лобістська діяльність, інструмент публічного урядування.

The foreign experience of using lobbying as a tool of public governance is considered for satisfying public interests.

Key words: public governance, lobbying, lobbying activity, tool of public governance.

Сьогодні в Україні нагальною потребою є формування ефективної системи публічного урядування, яка повинна вчасно реагувати на запити сучасного суспільства, забезпечувати умови для підвищення якості життя народу шляхом прийняття рішень, що якнайповніше відповідають суспільним інтересам. В основі ухвалення рішень у системі публічного урядування лежить представництво суспільних інтересів – донесення до держави уявлень, цінностей, проблем, які є важливими для населення. Це забезпечується різними формами політичної участі громадськості, зокрема виборами органів влади, діяльністю політичних партій і політичних лідерів, прямими, неопосередкованими зв'язками між групами інтересів і органами публічного урядування. Важливе місце в системі представництва інтересів займає лобіювання, яке в багатьох державах світу зарекомендувало себе як ефективний інструмент публічного урядування, що забезпечує громадськості можливість долучитися до процесів розробки та прийняття публічних рішень. З огляду на зазначене, вивчення зарубіжного досвіду функціонування лобіювання стане корисним і для України, особливо в продовження наполегливої роботи над прийняттям вітчизняного законопроекту про лобіювання.

Проблематику лобіювання досліджують такі вітчизняні науковці, як О. Длугопольський, А. Євгенєва, О. Лісничук, Р. Мацкевич, О. Молодцов, В. Нестерович, О. Одінцева, І. Сікора, М. Розумний, Є. Тихомирова та ін. Однак, визнаючи безперечні досягнення вищезазначених науковців, слід наголосити на необхідності розгляду зарубіжного досвіду використання лобіювання як інструменту публічного урядування.

Тому метою статті є дослідження зарубіжного досвіду використання лобіювання як інструменту публічного урядування.

Поняття “публічне урядування” походить від англ. public governance – публічне урядування. Для надання дефініції зазначеного поняття необхідно з'ясувати сутність

понять “публічний” та “урядування”, що його складають.

Існують два підходи до визначення публічної сфери – широкий і вузький. У вузькому значенні, за визначенням Ю. Хабермаса, публічна сфера – це “сфера соціального життя, в якій формується громадська думка” [5, с. 19]. У широкому значенні публічна сфера – це сектор суспільного життя, що не є приватним чи суто індивідуальними, а регулюється спільно з метою досягнення цілей, що поділяються усіма чи переважною більшістю членів суспільства. На думку В. Парсонса, поняття “публічний” означає ті аспекти людської діяльності, які вимагають урядового чи соціального регулювання, втручання або принаймні спільних дій [4, с. 23]. По суті, публічна сфера існує для того, щоб “підтримувати та розвивати участь самого суспільства в управлінському процесі, стимулювати пошук таких рішень суспільних проблем, які дають оптимальні варіанти поєднання приватних інтересів з публічним, тобто інтересом суспільства як цілого” [1, с. 388].

На теоретичному рівні під терміном “урядування” розуміється співпраця багатьох сторін, які беруть участь у процесі управління суспільними справами. Урядування також можна розглядати як процес керування та координації зусиль, як теорію, або аналітичну систему.

Необхідно відрізнити урядування (від англ. “governance”) від уряду (від англ. “government”) та від публічного менеджменту або публічного управління (від англ. “public management”). Урядування – це процес поєднання влади та обов’язків у суспільстві, що визначає публічну політику та рішення щодо суспільного життя. Урядування – ширша за уряд категорія, яка включає взаємовідносини між офіційними інституціями та інституціями громадянського суспільства. Урядування опікується політикою участі у прийнятті рішень та прозорістю процесу їх прийняття, управління займається імплементацією вже прийнятих рішень.

Отже, публічне урядування – це політична діяльність, спрямована на розробку та прийняття суспільно важливих державних рішень, вироблення і здійснення державної політики з метою забезпечення якнайповнішого задоволення суспільних інтересів та максимальної реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина.

Досягненню зазначеної мети, на нашу думку, сприятиме лобіювання, яке вже протягом тривалого часу успішно функціонує як інструмент публічного урядування у Сполучених Штатах Америки, Канаді Великобританії, Німеччині, Франції та деяких інших країнах.

Найбільший інтерес становить досвід США, де лобіювання є невід’ємною частиною демократичного процесу, дієвим механізмом забезпечення врахування інтересів громадськості під час розробки і прийняття політичних рішень та реалізації державної політики. Головна особливість лобіювання в США – те, що воно “є стовпом американської політичної системи”, однією зі “свобод об’єднань громадян” [2, с. 3].

Особливості конституційного ладу США (бікамерність парламенту, відсутність домінуючого центру впливу та жорсткої партійної дисципліни тощо) надають лобістам значні можливості для розгорнення своєї діяльності. Найбільш активно лобісти намагаються вплинути на процес прийняття нормативно-правових актів (як на федеральному рівні, так і на рівні штатів) за допомогою таких конституційно-

правових форм лобіювання:

1. Направлення громадянами петицій (індивідуальних або колективних клопотань) до органів влади, насамперед Конгресу США, для підтримки певного нормативно-правового акту або навпаки блокування його прийняття.

2. Участь лобістів у роботі парламентських комітетів. Комітетами Палати представників, які найбільше привертають увагу лобістів є такі: з прибутків та податків; з енергетики та торгівлі; асигнування; бюджету; урядової реформи. У Сенаті такими комітетами є юридичний; фінансів; охорони здоров'я, освіти, праці та пенсій; торгівлі, науки та транспорту; асигнування. Саме з цих комітетів найбільше співробітників перейшло на лобістську роботу [3].

3. Взаємодія лобістів зі співробітниками Конгресу США (керівниками апарату комітетів, адміністративними помічниками членів комітетів, помічниками з питань законотворчості тощо) та чиновниками виконавчих органів влади (міністерств, відомств), які також входять до основних учасників законотворчого процесу і мають вплив на процес розробки і прийняття нормативно-правових актів.

4. Участь лобістів у роботі органів влади суб'єктів федерації (легіслатур штатів). Однією із тенденцій в американському лобіюванні є географічне переорієнтування здійснення лобіювання з центрального рівня на рівень штатів. Це призвело до того, що Вашингтонські лобістські фірми все частіше починають доповнювати перелік своїх послуг здійсненням лобіювання на регіональному рівні [3].

5. Участь лобістів у роботі консультативно-дорадчих установ, які створені при федеральних органах виконавчої влади. При цьому головною метою лобіювання є не стільки вплив на прийняття відомчих нормативно-правових актів, скільки участь у розробці урядових законодавчих ініціатив.

6. Організація та проведення лобістами громадських слухань, які є однією з найпоширеніших і найпопулярніших форм залучення громадськості до правотворчого процесу, особливо на регіональному та субрегіональному рівнях.

Особливістю суто американського лобіювання, яку можна пояснити як феномен американського конституціоналізму, є віднесення до об'єктів лобіювання органів судової влади, що підтверджується низкою судових рішень Верховного Суду США. З метою впливу на ухвалення судових рішень прецедентного змісту лобісти вдаються до спонсорювання прецедентних справ, організації масових акцій щодо підтримки чи заперечення судового рішення, яке є предметом лобіювання; направлення до суду так званих "записок друзів суду" (the amicus curiae brief), які використовують приватні групи для просування своїх інтересів під час судового процесу [7, с. 5].

У Великобританії лобіювання останнім часом переживає період активного зростання. Найпоширенішими конституційно-правовими формами лобіювання в цій країні є направлення до парламенту приватних законопроектів (private bills) у формі петицій; участь лобістів і лобістських об'єднань у обговоренні законопроектів за спеціальною парламентською процедурою видання "зеленої" і "білої" книг; участь лобістів і лобістських об'єднань у роботі спонсорських підрозділів при соціально-економічних урядових відомствах.

Лобіювання як інструмент публічного врядування успішно функціонує також

у Канаді, де воно регулюється Федеральним Актом з лобіювання про правила реєстрації лобістів від 17 квітня 2008 р. [9]. Сутнісною конституційно-правовою формою лобіювання в Канаді є внесення до парламенту так званого “приватного законопроекту” (private bill). Фізичні та юридичні особи, які зацікавлені у прийнятті такого законопроекту, сплачують при винесенні його на розгляд, а також на кожній стадії його розгляду в парламенті спеціальний податок.

Цікавим є досвід Великобританії та Канади щодо контролю та нагляду за здійсненням лобістської діяльності. Так, у Великобританії з 1995 р. функціонує Управління парламентського комісара зі стандартів, очолюване парламентським уповноваженим зі стандартів, який призначається на посаду Палатою громад та є її співробітником [6; 8]. Обов’язками парламентського уповноваженого є такі: ведення реєстру фінансових інтересів депутатів; надання їм консультацій на конфіденційній основі в питаннях парламентської етики та роз’яснення положень Кодексу поведінки і керівних правил поведінки членів Палати громад; контроль за виконанням Кодексу поведінки та надання в разі необхідності рекомендацій щодо внесення до нього змін; реєстрація і розгляд скарг щодо неналежної поведінки депутатів та проведення на підставі них відповідних розслідувань. Уповноважений щорічно звітує перед Палатою громад про результати роботи очолюваного ним управління.

Згідно з канадським законодавством, функція контролю та нагляду за здійсненням лобістської діяльності покладена на Управління комісара з лобіювання Канади. Очолює управління комісар – незалежний агент парламенту, який відповідає за ведення реєстраційних обліків і вдосконалення Кодексу поведінки лобістів. Комісар проводить розслідування, щоб забезпечити дотримання Акта з лобіювання та Кодексу; надає консультативні висновки та тлумачить Акт з лобіювання, оприлюднює реєстр лобістів, щорічно звітує перед парламентом про діяльність очолюваного ним управління, практику виконання Акту з лобіювання і Кодексу поведінки лобістів.

У Німеччині лобіювання вважається неформальним інститутом громадянського суспільства, але практика лобістської діяльності тут дуже поширена. Лобісти виступають як професійні посередники між зацікавленими групами і органами державної влади, що приймають рішення. Особливістю німецького лобіювання є те, що воно ґрунтується на діяльності чисельних консультативно-дорадчих установ при органах влади, а в технологіях лобістської діяльності переважають експертні інструменти.

У Німеччині головним об’єктом лобіювання, на відміну від інших держав Західної Європи та Північної Америки, є правотворча діяльність не парламенту, а уряду. Згідно з Єдиним положенням про федеральні міністерства в роботі з розробки законопроектів, у федеральних міністерствах беруть участь експерти із зацікавлених професійних союзів і асоціацій. При цьому можливість впливу на виконавчу владу обмежені законодавчо. Наприклад, звернення будь-яких зацікавлених суб’єктів до федерального канцлера передбачене лише у виняткових випадках. Уряд прагне враховувати думки зацікавлених груп і різних лобістських структур. Так, при розробці проектів нормативних правових актів у структурах виконавчої влади, як правило,

залучаються представники спілок.

Суб'єктами лобіювання в Німеччині виступають виключно юридичні особи, які мають статус об'єднань, спілок та організацій. Провідними з них є Федерація німецької промисловості, Об'єднання асоціацій німецьких роботодавців та Німецький Конгрес торгово-промислових палат. Їх науково-дослідні, експертні підрозділи систематично здійснюють моніторинг законодавчих ініціатив, які розроблюються урядовими установами, а також надають фахову інформацію під час роботи над ними.

У Франції лобістська діяльність довгий час була поза законом, оскільки вважалося, що уряд повинен відстоювати лише загальнонаціональні інтереси. Тільки з початку 1980-х рр. до легітимного лобіювання з'являється інтерес науковців і законодавців. У 1991 рр. у Франції створюється асоціація рад з лобіювання, покликана надати системності та впорядкувати відносини формату "держава – зацікавлені групи". Хоча лобістська діяльність офіційно заборонена в органах законодавчої влади, вона фактично існує та широко практикується через різні легітимні форми взаємодії влади та громадянського суспільства. На підставі Конституції 1958 р. у Франції діє Соціально-економічна рада, що складається з представників професійних груп країни і покликана давати уряду висновки з усіх законопроектів економічного і соціального характеру. Подібні органи діють також в Австрії та Голландії. На рівні виконавчої влади лобісти беруть досить активну участь у роботі консультативно-дорадчих установ, створених при урядових відомствах.

Проаналізувавши досвід лобіювання за кордоном, можна зробити висновки, що в зарубіжних країнах лобіювання в основному однотипне, а розбіжності полягають головним чином у тому, наскільки відкрито здійснюється лобіювання, наскільки підконтрольне воно закону та демократичним інститутам, наскільки різноманітні суб'єкти й канали тиску та впливу. Лобіювання в зарубіжних країнах ефективно використовується як інструмент публічного врядування, приносячи користь не лише суспільним групам, котрі репрезентують власні інтереси, а й органам публічної влади, котрі зацікавлені в підтриманні постійної комунікації із громадськістю.

Із наведених прикладів вбачається, що в більшості країн перетворення лобіювання із неформального на формальний інститут відбувається шляхом його спеціальної законодавчої регламентації. Навіть у тих державах, де цього поки що не відбулося, спостерігається тенденція до розробки і прийняття спеціального лобінгового законодавства. Такий підхід вважаємо цілком аргументованим. Це зумовлюється важливістю предмета регулювання, оскільки участь громадськості у публічному врядуванні через легальне і легітимне лобіювання є важливим конституційним правом. До того ж вимоги до законодавчого акту містять необхідність уведення чіткого дієвого механізму регулювання суспільних правовідносин, в якому обов'язково повинні брати участь громадяни. Роблячи проєкцію розглянутих прикладів на Україну, можна стверджувати, що для неї характерні інші політичні, соціальні, економічні умови, в яких виникало і формувалося лобіювання і які варто враховувати під час державного втручання у процес його інституціоналізації. Беручи до уваги та реалізуючи досвід інших

країн, в українських умовах необхідно уникати бездумного, механічного копіювання іноземних зразків і норм. Доцільно щонайбільше запозичувати лише окремі соціальні технології, що дозволять досягти позитивних результатів у сфері правового регулювання лобістської діяльності, і тільки за умови їх адаптації до національних реалій.

Література:

1. *Дзялошинский И. М.* Гражданские коммуникации и публичная политика. Демократия, управление, культура: проблемные измерения современной политики. Политическая наука: Ежегодник 2006 / И. М. Дзялошинский // Рос. ассоциация полит. науки ; глав. ред. А. И. Соловьев. – М. : РОССПЭН, 2007. – 551 с.
2. *Иванов Н.* Особенности ненационального лоббизма: США и Украина / Н. Иванов // Известия. – 2001. – 19 октября. – С. 3.
3. *Нестерович В.* Конституційно-правові форми лобіювання під час прийняття нормативно-правових актів у США / В. Нестерович // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка – 2010. – № 2. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vlduvs/2010_2/index.html
4. *Парсонс В.* Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики / В. Парсонс ; пер. з англ. – К. : ВД “Києво-Могилян. акад.”, 2006. – 520 с.
5. *Хабермас Ю.* Демократия. Разум. Нравственность. Московские лекции и интервью / Ю. Хабермас ; [пер. с нем.]. – М. : АО КАМІ, 1995. – 245 с.
6. A British Bill of Rights : Informing the debate. The Report of the Justice constitution committee. – London, 2007. – 166 p.
7. *Fisher L.* American Constitutional Law / L. Fisher. – Mc Grain – Hill Publishing Company, 1990. – 1347 p.
8. Registration of donations and loans to MPs / Oonagh Gay ; Parliament and Constitution Centre. – London, 2009. – 7 p.
9. The Lobbying Act Lobbyists Registration Regulation of 17 April 2008 // Canada Gazette Part II. – 2008. – Vol. 142. – № 9. – P. 712–715.

Надійшла до редколегії 16.09.2011 р.