

Определено место требований унификации нормативной правовой терминологии, которые рассматриваются как составляющий элемент в системе требований юридической техники, как важный элемент в ее структуре. Уяснено, что важность роли унификации нормативной правовой терминологии проявляется в четкости процессуальной формы ее осуществления, в частности, в соблюдении процедуры четырех основных этапов.

Ключевые слова: *унификация, нормативная правовая терминология, виды, задачи, способы, приемы, юридическая техника.*

### **Kushnarova O.V. Place and role of the legal terminology unification in the legal technique**

The article is about theoretical and methodological background of unification of regulatory language in the process of rulemaking. Moreover it is proposed the notion of unification of regulatory language and it is described its kinds, responsibilities, directions and actions. It is generalized the postulates of terminological standardization for employment in practice of rule-making entities. The article demonstrates the position and the role of unification of regulatory language in legal engineering. It is proved that unification of regulatory language as a some process of rulemaking demand of formulation scientific rules, specifications, criteria, instruments and actions.

The article demonstrates the position of specifications of unification of regulatory language. These are described as constituent element in the system of specifications of legal engineering and as a core ingredient in the structure of legal engineering. The role of these specifications are consists in detailization of existing rules of legal engineering (procedural and lingual) in the part of supporting of unanimity of comprehension and pursuance of terminological matter.

Moreover in this article is comprehended that importance of role of unification of regulatory language is exerted in precision form of action unification in particular in the abundance of procedure of four principal stages.

It is determined core requirements about using of regulatory language. This supports to make provision excellence of legislation, another statutory instrument, and enabling legislation, definition (interpretative) legislation, enforcement legislation. For another thing this supports to make provision high-potency of statutory regulation.

Key words: *unification, regulatory language, kinds, responsibilities, directions, actions, legal engineering.*

УДК 342.572

**В.Ф. Нестерович**

### **ТЕНДЕНЦІЇ ЩОДО КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЛОБІЮВАННЯ У ВЕЛИКІЙ БРИТАНІЇ ТА ІРЛАНДІЇ**

У статті розглянуто тенденції щодо конституційно-правового регулювання лобіювання у Великій Британії та Ірландії. Ключовим аспектом у регулюванні лобіювання у Великій Британії є регламентування поведінки посадових та службових осіб органів публічної влади під час контактування з

суб'єктами лобіювання. Звернуто увагу на останні тренди в розвитку лобістського законодавства на прикладі Ірландії, де зовсім недавно було прийнято Закон про регулювання лобіювання з використанням новітніх підходів нормопроектної техніки.

Ключові слова: *тенденції, конституційно-правове регулювання, лобіювання, Велика Британія, Ірландія.*

**Постановка проблеми.** В умовах дискусії щодо легітимації лобіювання в Україні доречним буде звернути увагу на тенденції щодо конституційно-правового регулювання цього політико-правового феномена у Великій Британії та Ірландії, які, незважаючи на свою національну специфіку, мають прогресивні орієнтири для країн так званої «молодої демократії». Розгляд у межах однієї статті досвіду конституційно-правового регулювання лобіювання у Великій Британії та Ірландії буде особливо корисним з огляду на усталений характер англійського регламентування цього політико-правового феномена та застосування новітніх підходів нормопроектної техніки щодо законодавчого урегулювання лобіювання в Ірландії. Поєднання відповідних традиційних та новітніх засад дозволить зберегти поступовість у розвитку урегулювання цього політико-правового феномена з метою більш комплексного урахування іноземного досвіду при легітимації лобіювання в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Попри те, що проблема конституційно-правового регулювання лобіювання у Великій Британії та Ірландії широко розкрита в працях зарубіжних учених Л. Маєр, О. Гейя, П. Лестера та численних офіційних доповідях, основні тенденції цієї проблеми досліджені не повно. Однією з основних причин цьому досить високий динамізм лобіювання як політико-правового феномена.

**Формування цілей.** Метою цієї статті є дослідження тенденцій щодо конституційно-правового регулювання лобіювання у Великій Британії та Ірландії для можливого врахування цього досвіду в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Британське лобіювання, яке на англійський манер ще іменується «громадськими справами» (public affairs) чи «урядовими зв'язками» (government relations) [1, с. 5], має під собою досить вагомий історичний конституційний підґрунтя. Фактично всі ключові для становлення британської державності конституційні акти – Велика Хартія Вільностей 1215 року, Петиція про права 1628 року та Білль про права 1689 року були прийняті монархом під консолідованим тиском спочатку представників дворянства, а згодом буржуазії [2, с. 11]. Таким чином, у процесі започаткування демократичних перетворень, було закладено підвалини для майбутнього лобіювання у Великій Британії, основною формою якого в подальшому стало право громадян на подання до органів влади офіційних письмових клопотань – петицій.

Конституційно-правовою основою інституту лобіювання у Великій Британії є:

1. Білль про права від 1689 року, який гарантує право громадян на подання петицій до органів публічної влади [3, с. 3].

2. Постанова Палати громад Британського парламенту від 15 липня 1947 року, яка забороняла депутатам укладати будь-які угоди та отримувати гроші чи подарунки, що зобов'язують їх відстоювати позицію третіх осіб під час обговорення й прийняття Палатою актів. Ця постанова була уточнена внесеними до неї змінами Палатою громад 6 листопада 1995 року і 14 травня 2002 року та залишається чинною й по сьогодні. Варто звернути увагу, що Постанова 1947 року не перешкоджає депутатам Палати громад отримувати гонорари за консультування третіх осіб із юридичних питань, практики державного управління чи парламентських процедур, але їм заборонено здійснювати будь-які дії з цих питань під час законодавчого процесу [4, с. 39].

3. Постанова Палати громад Британського парламенту від 22 травня 1974 року, якою запроваджено спеціальний конституційно-правовий механізм контролю за законодавцями – парламентський реєстр фінансових інтересів депутатів. Відповідно до нього член Палати громад зобов'язаний задекларувати всі інтереси, які можуть вплинути на його поведінку під час законодавчої роботи, якщо вони перевищують 1 % від заробітної плати депутата. Згодом перелік цих інтересів було уточнено іншими чотирма Постановами Палати громад від 12 червня 1975 року, 17 грудня 1985 року, 6 листопада 1995 року, 13 липня 1992 року та систематизовано в Кодексі поведінки й керівних правилах поведінки членів Палати громад від 1996 року, який був переглянутий у травні 2002 року й у липні 2005 року [5, с. 2].

4. Кодекс поведінки та реєстрування фінансових інтересів Палати лордів Британського парламенту, який набув чинності 31 березня 2002 року. Контроль за веденням реєстру фінансових інтересів, відповідно до Кодексу поведінки, покладено на підкомітет Комітету Палати лордів з привілеїв. У разі виявлення порушень лордами положень цього Кодексу підкомітет зобов'язаний провести з цього факту відповідне розслідування. Підставою для його відкриття є подання до підкомітету скарги щодо порушення членом Палати лордів норм Кодексу поведінки [6, с. 2].

5. Регламентні процедури Британського парламенту, які визначають порядок направлення до законодавчого органу петицій у формі приватного законопроекту, петицій-скарг проти внесеного приватного законопроекту та правосуб'єктність парламентських агентів чи інших офіційних представників заявників під час розгляду Палатами парламенту приватних законопроектів. Незважаючи на усталену британську парламентську

практику ці регламентні процедури систематично переглядаються та уточнюються [7; 8].

6. Інструкція для державних службовців, яка розроблена Центральним секретаріатом Кабінету Міністрів у липні 1998 року та містить конкретні поради й настанови для посадовців під час їх контактування з лобістами за різних життєвих ситуацій [1, с. 22–23].

7. Міністерський кодекс 2007 року (The Ministerial Code), який вимагає від членів Уряду бути незалежними від комерційних установ, що намагаються вплинути на політику Уряду. Для цього Кодекс містить низку обмежень, які встановлені для міністрів. Зокрема, він забороняє останнім приймати будь-які подарунки, гостинність чи послуги, що можуть поставити урядовців у залежність від третіх осіб. Це положення також поширюється й на членів їхніх сімей [9, с. 13–16].

8. Кодекс управління державної цивільної служби (The Civil Service Management Code) – містить правила поведінки для урядових службовців на кшталт Міністерського кодексу. Деталі отримання подарунків та їх реєстрування кожне міністерство чи урядовий департамент визначає самостійно. Утім, це іноді призводить до того, наголошують британські фахівці, що згідно з правилами одного міністерства отриманий подарунок слід реєструвати, а згідно з іншим – цього можна й не робити [1, с. 26].

9. Акт «Про свободу інформації» від 2000 року (The Freedom of Information Act of 2000). Згідно з його нормами урядові установи зобов'язані систематично оприлюднювати протоколи чи стенограми усіх нарад та консультацій, що були проведені за участю лобістів. Єдиним винятком інформації, яка не може бути оприлюднена є конфіденційні відомості та комерційна таємниця [10, с. 4].

Законодавство про лобіювання відіграє досить важливу роль у боротьбі з корупцією. Наявність чисельних заборонних та обмежувальних заходів у законодавстві Великої Британії сприяло суттєвому зниженню корупції під час здійснення впливу на державну політику. Зокрема, за рейтингом сприйняття корупції, згідно з даними міжнародної організації «Transparency International», Великобританія перебуває на 14-му місці серед 175 країн за 2014 рік. Порівняно з іншими країнами державами-членами ЄС, це є досить непоганим показником. Для прикладу, Бельгія за рейтингом сприйняття корупції посідає 15 місце, Ірландія – 17 місце, Австрія – 23 місце, а Франція взагалі перебуває на 26-му місці. Випереджають Велику Британію за рейтингом сприйняття корупції лише Данія, яка взагалі займає перше місце в цьому рейтингу, Фінляндія – 3 місце, Швеція – 4 місце, Норвегія – 5 місце, Нідерланди – 8 місце, Люксембург – 9 місце та ФРН – 12 місце [11, с. 5].

У листопаді 2008 року Спеціальний комітет з державного управління Палати громад Британського парламенту та Альянс за прозорість лобіюван-

ня (The Alliance for Lobbying Transparency) організували слухання з лобіювання в Палаті громад. З часу першої парламентської доповіді про лобіювання 1991 року, це було найбільш ґрунтовне офіційне дослідження цього конституційно-правового інституту у Великій Британії. За результатами його проведення Спеціальним комітетом з державного управління було оприлюднено Доповідь про стан регулювання лобіювання у Великій Британії та окреслені орієнтовні перспективи його законодавчого урегулювання.

У цій Доповіді, зокрема, порушені такі питання: звернуто увагу на недостатню прозорість лобіювання, насамперед, коли воно здійснюється в інтересах великого бізнесу; проаналізовано причини та наслідки лобістських скандалів, які мали місце останнім часом у Великій Британії; висвітлено слабкі та сильні сторони системи корпоративного саморегулювання лобіювання, яке наразі має місце у Великій Британії; досліджено зарубіжний досвід конституційно-правового регулювання лобіювання (США, Канада, Австралія) крізь призму його використання при впровадженні офіційного реєстру лобістів у Великій Британії; акцентовано на фактичному лобіюванні своїх інтересів профспілками, неурядовими громадськими організаціями та іншими установами через різні механізми взаємодії влади та громадськості; зроблено низку рекомендацій щодо подальшого конституційно-правового регулювання лобіювання у Великій Британії насамперед вказано на необхідність упровадження офіційного реєстру лобістів у державі [1].

Гармонійно доповнює дію вищенаведених актів система саморегуляції лобіювання. Зокрема, на основі рекомендації парламентського комітету з реєстрації фінансових інтересів депутатів від 1991 року, п'ятьма найбільш потужними англійськими лобістськими фірмами було створено в 1994 році Асоціацію професійних політичних консультантів (The Association of Professional Political Consultants (APPC)), яка являє собою неурядову організацію, що впроваджує високі стандарти в галузі лобіювання. Наразі до неї входить близько 60 членів-компаній, які зобов'язані відповідно до Кодексу поведінки Асоціації, регулярно оприлюднювати інформацію про замовників (клієнтів) лобістських послуг. Зі схожими статутними завданнями та корпоративними морально-етичними актами також діють Асоціація консультантів з паблік релейшнз (The Public Relations Consultancy Association (PRCA)) та Спеціалізований інститут паблік релейшнз (The Chartered Institute of Public Relations) [12, с. 2-3].

Таким чином, британська модель конституційно-правового регулювання лобіювання ґрунтується на трьох складових: 1) дієвій системі декларування представниками влади подарунків чи іншої матеріальної винагороди, яку вони отримали під час свого перебування на займаній посаді та відповідне щоквартальне оприлюднення через офіційні видан-

ня й через мережу «Інтернет» на офіційних сайтах органів влади цих декларацій; 2) фактична підміна актів, які повинні регулювати порядок реєстрації та звітності лобістів та лобістських об'єднань системою саморегулювання лобіювання за рахунок розроблення лобістськими спілками корпоративних морально-етичних актів із лобіювання; 3) обмеження для Членів Кабінету Міністрів, керівників інших центральних органів влади та їхніх заступників щодо призначення протягом певного терміну з дня припинення ними повноважень на посади в бізнес-структурах.

Останні тренди в розвитку лобістського законодавства можна простежити в Ірландії, де зовсім недавно було прийнято Закон про регулювання лобіювання (Regulation of Lobbying Act 2015), який підписав 11 березня 2015 року Президент Майкл Хіггінс. Мета цього закону полягає в запровадженні веб-реєстру з лобіювання, щоб зробити інформацію відкритою та доступною для громадськості про осіб, які намагаються вплинути на призначених державних посадових осіб із конкретної політики, законодавчих питань або перспективних рішень. Закон також передбачає обмеження й умови для певних занять деяким призначеним посадовим особам протягом певного періоду часу, коли виникає ризик конфлікту інтересів. Більш детальну інформацію щодо Закону про регулювання лобіювання розміщено на веб-сайті Департаменту державних витрат та реформи Ірландії (Department of Public Expenditure and Reform), де створено спеціальний розділ «Регулювання лобіювання» [13].

Ключовими датами введення в дію Закону про регулювання лобіювання 2015 року в Ірландії варто назвати: (I) запуск електронного реєстру 1 травня 2015 року, який буде доступний для потенційних власників реєстрацій з цієї дати, щоб дозволити їм усебічно ознайомитися з правилами роботи системи електронного реєстру з лобіювання; (II) початком застосування цього Закону є 1 вересня 2015 року; (III) перше повернення до положень цього Закону має відбутися 21 січня 2016 року з урахуванням наявної його правозастосовної практики [13].

Визначення лобіювання в новоприйнятому законі є досить складним та відображає передусім особливості юридичної техніки ірландського законодавства. Зокрема, для цілей цього Закону особа здійснює лобістську діяльність, якщо вона: (а) здійснює або спрямовує будь-які релевантні комунікації в інтересах іншої особи за грошову винагороду або в грошовому еквіваленті за будь-яких з обставин, у яких підрозділ (2) застосовується до такої іншої особи; (b) здійснює або спрямовує будь-які релевантні комунікації за будь-яких з обставин, у яких підрозділ (2) застосовується до самої особи, або (c) здійснює будь-які релевантні комунікації щодо розвитку або зонування території відповідно до законів про планування та розвиток з 2000 по 2014 роки.

(2) Обставини, за яких цей підрозділ застосовується до самої особи, такі: (а) особа має більш ніж 10 штатних працівників і релевантні комунікації здійснюються від імені самої особи; (б) особа має одного або більше штатних працівників і є членською організацією, діяльність якої полягає передусім у представництві та захисті інтересів своїх членів, та релевантні комунікації здійснюються від імені будь-якого з членів, або (с) особа має одного або більше штатних працівників і є організацією, яка існує передусім, щоб вирішити специфічні проблеми, і релевантні комунікації здійснюються в просуванні будь-якої з таких проблем [14].

Інституційне забезпечення Закону про регулювання лобіювання 2015 року покладено на Комісію зі стандартів (Standards Commission), яка повинна запровадити Реєстр з лобіювання, котрий постійно буде доступний в он-лайн режимі в мережі Інтернет. Комісія зі стандартів уповноважується вести реєстр із лобіювання, здійснювати контроль за дотриманням норм новоприйнятого закону, надавати допомогу й сприяння, а де необхідно розслідувати й попереджати порушення вимог законодавства у встановленому порядку. Увага Секретаря Комісії на початковому етапі застосування законодавства буде зосереджена передусім на вказівках, порадах та рекомендаціях, для усіх, хто виявив зацікавленість з цього питання. Передбачається, що на початковому етапі положення, що стосуються повноважень Реєстратора в частині застосування санкцій, діяти не будуть поки не буде здійснено огляд практики застосування Закону про регулювання лобіювання 2015 року через рік після введення його у дію [14].

Загалом, Комісія зі стандартів буде відігравати важливу роль у реалізації законодавства про лобіювання та вже сьогодні починає видавати рекомендації та інформацію з метою сприяння розумінню законодавства про лобіювання. Нині Комісія зі стандартів займається підготовкою керівних принципів для дотримання Закону про регулювання лобіювання 2015 року. Ці керівні принципи будуть доступні в мережі Інтернет за електронною адресою: на [www.lobbying.ie](http://www.lobbying.ie) у найближчому майбутньому. Комісія зі стандартів також планує видати інформаційні брошури та бюлетені порад в установленому порядку. Кожен, хто бажає отримувати вже сьогодні найсвіжішу інформацію про будь-які зміни в частині регулювання лобіювання може підписатися на аккаунт Комісії зі стандартів у Твіттері. До позитивних моментів ірландської практики запровадження лобіювання варто також віднести створення консультативної групи, до складу якої включено відповідних експертів та ключових зацікавлених сторін. Консультативну групу було створено для надання допомоги Комісії зі стандартів у вирішенні ключових питань, пов'язаних із створенням реєстру лобіювання. Консультативна група буде в змозі надати ін-



формацію й рекомендації, які допоможуть у безперешкодній реалізації законодавства.

**Висновки.** Таким чином, в Ірландії було зроблено низку прогресивних кроків щодо законодавчого урегулювання лобіювання, які можуть бути враховані при легітимзації цього політико-правового феномена в Україні: надання певного проміжку часу для ознайомлення з Законом про регулювання лобіювання 2015 року перш ніж він набуде чинності; інноваційний підхід щодо запровадження реєстру з лобіювання, який заснований на принципах зручності та доступності за рахунок його розміщення в мережі Інтернет; перегляд Закону про регулювання лобіювання 2015 року через рік з огляду на практику його застосування; призупинення на початковому етапі (до перегляду цього Закону через рік) положень щодо застосування санкцій Реєстратором, до осіб які порушили правила Реєстру з лобіювання; залучення Комісією зі стандартів до порядку запровадження Реєстру з лобіювання зацікавленої громадськості шляхом створення консультативної групи, до складу якої включено відповідних експертів та ключових зацікавлених сторін.

**Використані джерела:**

1. Lobbying: Access and influence in Whitehall. House of Commons, Public Administration Select Committee. First Report of Session 2008-09. – Volume I. – London, 2009. – 80 p.
2. A British Bill of Rights: Informing the debate. The Report of the Justice constitution committee. – London, 2007. – 166 p.
3. Proposals for an e-petitions system for the House of Commons / Lucinda Maer; Parliament and Constitution Centre. – London, 2008. – 23 p.
4. The Code of Conduct. The Guide to the Rules relating to the conduct of Members. Approved by The House of Commons on 14 May 2002 and 13 July 2005. – London: The Stationery Office Limited, 2005. – 46 p.
5. Registration of donations and loans to MPs / Oonagh Gay; Parliament and Constitution Centre. – London, 2009. – 7 p.
6. Standards of conduct in the House of Lords / Oonagh Gay and Paul Lester; Parliament and Constitution Centre. – London, 2009. – 14 p.
7. Public Petitions. Procedure Series. Revised July 2008 / House of Commons Information Office. – London, 2008. – 11 p.;
8. Private Bills. Legislation Series. Revised October 2008 / House of Commons Information Office. – London, 2008. – 13 p.
9. The Ministerial Code (from 3 July 2007). – London: Cabinet Office, 2007. – 23 p.
10. Maer L. Lobbying / Lucinda Maer; Parliament and Constitution Centre. – London, 2009. – 21 p.
11. Transparency International Corruption Perceptions Index 2013 / Transparency International. – EYGM Limited, 2014. – 12 p.



12. APC Response to the Public Administration Select Committee Report on Lobbying. February 2009 / The Association of Professional Political Consultants. - London, 2009. - 5 p.

13. Regulation of Lobbying // Web-site of Department of Public Expenditure and Reform. [Electronic resource]. - Mode of access: <http://www.per.gov.ie/en/regulation-of-lobbying/>.

14. Regulation of Lobbying Act 2015 [Ireland] // S.I. No. 152/2015.

### **Нестерович В.Ф. Тенденции конституционно-правового регулирования лоббирования в Великобритании и Ирландии**

В статье рассмотрены тенденции конституционно-правового регулирования лоббирования в Великобритании и Ирландии. Ключевым аспектом в урегулировании лоббирования в Великобритании является регламентирование поведения должностных и служебных лиц органов публичной власти во время контактов с субъектами лоббирования. Обращено внимание на последние тренды в развитии лоббистского законодательства на примере Ирландии, где совсем недавно был принят Закон о регулировании лоббирования с использованием новейших подходов нормопроектной техники.

Ключевые слова: *тенденции, конституционно-правовое регулирование, лоббирование, Великобритания, Ирландия.*

### **Nesterovych V.F. Trends of the constitutional and legal regulation of lobbying in the UK and Ireland**

The article examines trends in the constitutional and legal regulation of lobbying in the United Kingdom and Ireland. A key aspect in the settlement of lobbying regulation in the UK is the control of behavior of officials and officers of the public authorities in contact with the subjects of lobbying. The legislation on lobbying plays an important role in fighting corruption in the UK. The presence of numerous prohibitive and restrictive measures in the legislation of the United Kingdom contributed significantly to reduced corruption in influencing public policy.

Constitutional and legal basis of the institute of lobbying in the UK are: 1. Bill of Rights of 1689, which guarantees the right of citizens to submit petitions to public authorities. 2. Resolution of the House of Commons of the British Parliament on 15 July 1947, which prohibits MPs to enter into any agreement or receive money or gifts. 3. Resolution of the House of Commons of the British Parliament of 22 May 1974, which introduced a parliamentary register of MPs' financial interests. 4. Code of Conduct and recording the financial interests of the House of Lords of the British Parliament of 2002. 5. The Ministerial Code of 2007, which requires the government members to be independent from commercial institutions that try to influence government policy. 6. The Civil Service Management Code, which contains the rules of conduct for government officials. 7. The Freedom of Information Act of 2000, which requires government agencies regularly publish reports or transcripts of all meetings and consultations were holding involving lobbyists.

The latest trends of constitutional and legal regulation of lobbying are Ireland, which recently adopted a law on the regulation of lobbying with the modern approaches of the law-making technology. The Regulation of Lobbying Act 2015 was signed into law on Wednesday 11 March 2015. The purpose of the Act is to provide for a web-based Register of Lobbying to make information available to the public on the identity of those communicating with designated public officials on specific policy, legislative matters or prospective decisions.

Key words: *trends, constitutional and legal regulation, lobbying, the United Kingdom, Ireland.*