

Марія Рачинська,
аспірант кафедри державного управління
і менеджменту, головний консультант
сектору нормопроектної діяльності
відділу державної правової політики
Національного інституту стратегічних досліджень

Генезис інституту лобіювання: державно-управлінські аспекти

Стаття присвячена з'ясуванню сутності та змісту походження інституту лобіювання в державному управлінні, виявленню основних етапів його генезису та встановленню періодизації цих етапів, а також визначенню перспектив запровадження інституту лобіювання в державне управління в Україні. Обґрунтовуються витоки вітчизняного лобіювання в державному управлінні та аналізуються перспективи його подальшого розвитку з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду.

Ключові слова: лобіювання, державне управління, інститут лобіювання, лобіст, лобістська діяльність.

Article is devoted to clarifying the essence and content of the of the Institute lobbying in state administration origin, identification of the main stages of its genesis and the establishment of the cycles of these stages, and perspectives for the introduction of lobbying in state administration in Ukraine. The origins of domestic lobbying in state administration and prospects for its further development, taking into account the positive foreign experience has been substantiated.

Key words: lobbying, state administration, institute of lobbying, lobbyist, lobbyist activity.

Постановка проблеми. Україна нині перебуває на рубежі глибоких політико-правових перетворень, пов'язаних з прийняттям серйозних управлінських рішень і реформами. Цілком закономірно, що у вітчизняному державному управлінні триває пошук нових ефективних інститутів легітимного впливу зацікавлених суб'єктів на прийняття управлінських рішень. Серед таких інститутів слід виділити й лобіювання. У цьому сенсі дослідження виникнення, розвитку та становлення лобіювання як сталого державно-управлінського інституту дасть змогу використати світовий досвід для інституціоналізації лобіювання на національно-правовий ґрунт.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти виникнення, розвитку та інституціоналізації лобіювання розкриті в працях Т.Аравіної, О.Дягілева, Н.Зяблюка, С.Костяєва, Ю.Кузнєцова, Л.Ільчової, А.Любимова, Р.Мацкевича, В.Нестеровича, О.Одінцової, В.Федоренка, І.Фролової та інших [2-4; 6-8]. Проте в роботах зазначених дослідників, більшість із яких є правознавцями, недостатньо розкриваються державно-управлінські аспек-

ти становлення інституту лобіювання. Тому в статті ставиться завдання поетапного розкриття генезису інституту лобіювання в контексті розвитку державного управління.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У науці державного управління до цього часу не проводилися комплексні дослідження, присвячені генезису інституту лобіювання в державному управлінні. Як правило, більшість науковців розкривають філософські, правові, політологічні, соціологічні та інші аспекти лобіювання, невиправдано переміщуючи цей інститут виключно в теоретичну площину. Проте виявлення витоків і генезису інституту лобіювання в державному управлінні розкриває перспективу реалізації потенціалу цього інституту у вітчизняному державному управлінні.

Мета статті полягає в з'ясуванні витоків, сутності та змісту походження інституту лобіювання в державному управлінні, виявленні основних етапів його генезису, а також перспектив запровадження інституту лобіювання в державне управління в Україні.

Виклад основного матеріалу. Історія виникнення поняття "лобіювання" та й самого цього явища охоплює значний проміжок часу. Появу лінгвістичного терміна "лобі" наукова традиція відносить до XVI ст. Приблизно в цей час був зафіксований факт проникнення цієї лексограми із середньовічної латини в англійську мову. Так, в "Оксфордському словнику" зазначається, що це слово вперше було зафіксовано в письмовій мові в 1553 р. і позначало в той час прохідні коридори, здебільшого в монастирях. Від них ішли двері до окремих кімнат, галерей, тихих кутків, які й ставали місцем зустрічей зацікавлених осіб із "зовнішнього" для монастиря світу та його мешканців, що були наділені у той час чималою не лише духовною, а світською владою, у тому числі й політичною [1, с. 376]. Інакше кажучи, саме в цей період започатковувалися перші дієві механізми впливу зацікавлених осіб на управлінські рішення Церкви, авторитет якої не поступався авторитету багатьох тогочасних держав, а іноді й перевищував його.

Пізніше ці ознаки поширилися на аналогічні коридори та холи у театрах, а вже із XIX ст. - у парламенті. З 1640 р. під поняттям "лобі" почали розуміти приміщення довкола залів засідань, де відбувалися зустрічі законодавців з громадянами, яких не допускали на пленарні засідання Палати [2, с. 376]. Характерною особливістю архітектурних кулуарів, які називалися "лобі", в ті часи було те, що саме у цих місцях Британського парламенту депутатам дозволялось зустрічатися з усіма зацікавленими у законодавчій діяльності громадянами, яким заборонявся доступ до приміщення для пленарних засідань Палати громад. Тут, у lobby, уповноважені представники різноманітних осіб та організацій очікували на депутатів для того, щоб обговорити з ними окремі питання законодавчого характеру та силою переконання чи

іншими методами вплинути на результат подальшого голосування у парламенті [2, с. 10].

У політико-правовому та державно-управлінському аспектах термін "лобі" вживали відомі філософи і політики, зокрема Ф.Бекон, У.Шекспір і особливо письменники XVIII ст. Прем'єр-міністр Великої Британії, провідний політичний діяч Вікторіанської Англії і відомий письменник-філантроп Б.Дізраелі до того, як активно зайнятися політичною діяльністю, писав у 1845 р. у своєму романі "Сибіла": "таємниці лобі відомі лише обізнаним. Тільки потім вони повідомляються всім іншим" [1, с. 376].

Як частина англосаксонської політичної культури, зазначає професор Молдавського державного університету К.Марін, цей термін перекочував через океан та отримав "друге народження" у процесі становлення американської державності. Так, один із авторів-розробників Конституції США та в подальшому президент цієї держави Дж.Медісон досить часто згадував термін "лобі" у своїх промовах. Він фактично охарактеризував його у № 10 статей "Федераліста" як групу громадян, що належать до більшості або меншості суспільства, об'єднаних подібними інтересами, які протистоять інтересам інших громадян, тобто Дж.Медісон убачав у "лобі" важливих суб'єктів формування державно-управлінських рішень в інтересах певних соціальних груп.

У 1808 р. термін "лобі" було вперше зафіксовано в офіційних документах органів державного управління США, зокрема у стенограмі дебатов Конгресу США X скликання. Цим терміном на той час позначалися особи, а також їх групи, які намагалися будь-якими діями вплинути на конгресменів та сенаторів за межами палат американського парламенту з метою підтримки останніми конкретних державно-управлінських рішень у Конгресі, насамперед втілюваних у законах США.

З 20-х рр. XIX ст. досліджуваний термін почав вживатися у формі "лобі-агент". Письмово у такому розумінні він уперше був закріплений 26 січня 1829 р. в газеті "New Hampshire Patriot". А 15 січня 1830 р. в іншій газеті "New York Spectator" цей термін було вжито для позначення постійних відвідувачів коридорів урядових приміщень у м. Олбані (штат Нью-Йорк), які активно шукали зустрічей із посадовими особами органів державного управління, сподіваючись, що останні приймуть певне нормативне рішення управлінського змісту в інтересах "лобі-агентів" і їх замовників [3, с. 41-42]. До 1860 р. у США слово "лобі" досить чітко співвідносилось з указівкою на тих, хто входив до складу груп інтересів у Конгресі або висловлював їм певну підтримку під час законопроектної роботи та голосування. Трохи пізніше воно почало застосовуватися для позначення подібних груп у легіслатурах штатів [2, с. 376], а з часом - в органах державного управління.

Загалом як суб'єкти лобіювання протягом усього генезису інституту лобіювання як політико-правового та державно-управлінського явища фігу-

рують родинні клани, союзи, партії, страти та інші корпоративні групи, пов'язані між собою професійною, територіальною, політичною, економічною, ідеологічною та іншою спільністю.

Тип суспільного устрою і державного управління завжди впливав на становлення механізмів взаємодії суспільної верстви або класу, що створює матеріальні цінності, а також на людей, які мають владу. Абсолютистські монархії на чолі з королем або царем, які мали необмежені можливості роздавати привілеї, породжували прагнення зацікавлених осіб добиватися прихильності до себе з боку монарха або його фаворитів. Так, ще за часів "роздачі" монополій англійськими королями сучасники описують цілі натовпи прохачів, що збиралися на королівських прийомах. Їх вплив на методи державного управління в тогочасних монархіях не можна недооцінювати. Часто вдаль "прохання" було важливішим, ніж трофеї від серйозної завойовницької експедиції.

Сполучені Штати Америки з цього погляду давно перевершили колишню метрополію. Відправною точкою формування лобіювання як інституту державно-політичного життя в США є подання у 1789 р. до Конгресу США перших 12 поправок до Конституції США, а в 1791 р. прийняття 10 з них, що становили американський Білль про права. Так, перша поправка гарантувала права громадян на звернення до уряду з петиціями про задоволення скарг [4, с. 15].

Пізніше, у 1862 р., в США виникло і слово "лобіст", вживання якого відразу ж стало пов'язуватися з указівкою на хабарництво. А в 1864 р. термін "лобіювання" почав означати купівлю голосів за гроші в коридорах Конгресу. Найбільшого розквіту лобіювання набуло в роки президентства У.С. Гранта (1869-1877 рр.). Вечорами вісімнадцятий американський Президент і його команда після денних "праць праведних" мали звичку знімати стрес в одному з готелів, точніше, його вестибюлі, який називався "лобі". Там міністри, а також сенатори зустрічалися з різними людьми, вислуховували їхні прохання і давали слово ("часто небезкорисливо, а за дзвінку монету) виконувати їх". Так термін "лобіювання" почав означати купівлю голосів за гроші, позначаючи корупційні методи впливу приватних осіб на державне управління.

У 1873 р. термін "лобіст" з'явився і в політичному житті Англії. Але у Великій Британії така діяльність вважалась недобропорядною, тому згадуване поняття "прижилося" тут лише у ХХ ст. [3, с. 42-43].

У зв'язку із серією гучних викриттів сенаторів і наступним обуренням громадськості, яке виразилось у русі макрейкерів, починаючи з 1907 р. у США була прийнята низка нормативно-правових актів, що регулювали і регламентували певні сегменти лобіювання в американському суспільстві. Так, у 1907 р. був прийнятий федеральний закон, що регламентував фінан-

сування виборчих кампаній, а в 1925 р. - закон про федеральну практику корупції. Важливою передумовою прийняття закону про лобювання є ухвалення в 1938 р. закону "Про реєстрацію зарубіжних фірм" ("Foreign agents registration"), який в основному був спрямований проти діяльності агентів фашистської Німеччини. Цей закон з часом був доповнений поправками Конгресу США від 1966, 1995 і 1998 рр. [4, с. 15-16].

У 1945 р. Комісія з питань законодавчих органів влади Американської асоціації політичної науки після п'ятирічного вивчення відносин Конгресу з групами тиску рекомендувала, "щоб усі представники груп, які з'являються в комісіях конгресу, реєструвалися і представляли повні дані про своє членство, фінанси і т.ін.". Тому з подачі Комісії Лафоллета-Манроні, яка працювала в цей час над питаннями реорганізації Конгресу США, 2 серпня 1946 р. Президент США підписав федеральний закон про реорганізацію законодавчого органу, розд. 3 якого називався "Акт про федеральне регулювання лобювання" ("Federal regulation of lobbying act"), де була встановлена вимога щодо реєстрації всіх професійних лобістів та їх щорічна звітність [5].

Проте час показав, що закон від 1946 р. безнадійно застарів і не відповідав сучасній практиці лобювання. Тому він двічі (рішення від 1953 та 1954 рр.) уточнювався Верховним Судом США та був доповнений поправками Конгресу США від 1987 р. У 1976 р. Конгресом США був прийнятий Федеральний Закон "Про лобювання недержавними громадськими організаціями". А в 1993 р. з ініціативи Президента США У.Клінтона розпочалася реформа лобістського законодавства з видання другого наказу президента щодо заборони на здійснення лобістської діяльності колишніх державних чиновників протягом шести місяців з дня їх звільнення із займаної посади. 19 грудня 1995 р. 104-м Конгресом США було прийнято [10, с. 59] новий федеральний закон - "Акт про відкритість лобювання" ("Lobbying disclosure act") (ініціатива з його висунення датується до 1956 р.), який був доповнений поправками у 1998 р. [6, с. 120-122].

Оскільки лобювання у США є легальною формою впливу зацікавлених суб'єктів на державне управління і підлягає контролю, закон захищає інтереси лобістів. У зв'язку з цим, крім офіційно зареєстрованих лобістських організацій, діяльність будь-яких інших структур чи/та осіб, що захищають приватні інтереси, заборонена.

Після інституціоналізації лобювання у США воно отримало розвиток у всьому світі. Нині лобювання в сфері законодавчої діяльності та державного управління існує у більшості демократичних країн.

Так, у Німеччині ідея про реєстрацію лобістів при Бундестазі вперше була висунута 14 жовтня 1965 р. на засіданні міжпарламентської робочої групи, яка рекомендувала внести на розгляд депутатів пропозицію щодо реєстрації представників груп інтересів. Проте Бундестаг п'ятого скликан-

ня не встиг розглянути цю пропозицію. Можливо, і наступний Бундестаг не прийняв би з цього питання жодного рішення, якби не гучний політичний скандал 1970 р., який отримав назву Гельднер-афера. Тому 21 вересня 1972 р. парламентом були прийняті рішення щодо правил, які регламентують діяльність його членів, та Положення про реєстрацію представників груп інтересів при законодавчому органі [6].

Власна історія запровадження інституту лобіювання у сфері законодавчої діяльності та державного управління властива й таким державам, як Грузія, Польща, Франція, Японія та ін. [10]. Певні традиції лобіювання в державному управлінні існують і в Україні.

Історичні корені вітчизняного лобіювання необхідно шукати ще в дореволюційній Росії. Датою "народження" вітчизняного лобіювання пропонується вважати 1866 рік. Саме тоді внаслідок комплексного реформування державного, економічного, соціального ладу тоді ще феодальної Російської імперії починають з'являтися трести, синдикати та інші промислові об'єднання, які мали значні фінансові ресурси та величезний політичний вплив. Великі промисловці не залишилися й осторонь правотворчого процесу та державного управління.

Усталеною була практика, коли органи державного управління передавали відповідному союзу для висновку проекти нормативно-правових актів. Після отримання відгуку відомство коригувало документ і скликало нараду за участю урядовців і представників союзу, на якій обговорювалися всі пропозиції. Підприємницькі об'єднання в дореволюційній Росії справляли більший вплив на законотворчість, ніж Державна дума того часу. Питання трудового і податкового законодавства, державних фінансів, митного законодавства і багато інших вирішувалися тільки за участю союзів і асоціацій [8, с. 17-20]. Відомий фахівець у галузі взаємодії бізнесу та держави Є.Лур'є в роботі "Підприємницькі союзи в російському праві", виданій у Санкт-Петербурзі в 1914 р., зазначав, що роль і значення цих організацій, їх вплив на державне управління та різні аспекти соціально-політичного життя не підлягають жодному сумніву [9, с. 8].

Лобіювання як явище в колишньому Радянському Союзі не визнавалося, проте воно фактично існувало. Цей інститут у СРСР було доведено в певному розумінні до абсурду, оскільки свої інтереси в прийнятті державних рішень відстоювали тільки ті особи чи групи осіб, які, власне, їх і приймали, тобто керівництво КПРС. На той час "лобіювання по-радянськи" виражалося в захисті на всіх рівнях державно-управлінської системи відомчих і регіональних інтересів і являло собою передусім боротьбу за отримання пільг і привілеїв у межах адміністративно-командної системи того чи іншого суб'єкта, що мав, зрештою, державну належність. Радянські "лобісти" від державного управління позначалися доволі влучним і промовистим терміном "штовхачі" (рос. - "толкачи" - М. Р.).

"Штовхачі" не змогли зробити радянську систему державного управління ні більш гнучкою, ні конкурентною, а так само не унеможливили крах Радянського Союзу в 1991 р.

Точкою відліку у становленні лобіювання в незалежній Україні можна вважати 1992 рік, коли групою законодавців на чолі з В.Суміним почалася розробка законопроекту про лобіювання, яка на той час не отримала логічного завершення. Уже в 1999 р. до Верховної Ради України було подано два законопроекти: "Про лобіювання в Україні" (№ 3188 від 13 квітня), внесений народним депутатом І.Шаровим, та "Про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді України" (№ 3188-1 від 3 листопада), внесений народним депутатом Ю.Сахном. Оскільки обидва проекти під час роботи парламенту III скликання не були ухвалені навіть у першому читанні, то їх зняли з розгляду. Проте 25 вересня 2003 р. народний депутат А.Ткачук подав проект Закону України "Про регулювання лобістської діяльності в органах державної влади" [15]. Слід також зазначити, що при Конгресі США діє лобістський офіс України, організований та фінансований представниками нашої діаспори [10, с. 40-48].

У 2009 р. законопроект "Про лобіювання" був розроблений Міністерством юстиції України і схвалений Кабінетом Міністрів України, але при зміні Уряду України у 2010 р. цей законопроект був відкликаний. Нині ж у Верховній Раді України зареєстровано проект Закону "Про регулювання лобістської діяльності в Україні" (реєстраційний № 7269 від 20.10.2010), внесений народним депутатом В.Коновалюком. Очікується, що його розгляд відновить інтерес науковців і практиків до інституту лобіювання як легітимної та цивілізованої форми впливу зацікавлених суб'єктів на законодавчу діяльність та державне управління.

Таким чином, становлення інституту лобіювання у державному управлінні пройшло такі етапи:

- *перший* - домінування архаїчного, базованого на жорсткій протекції монархів і фаворитизмі "просування інтересів" (період існування абсолютних монархій) у державному управлінні;
- *другий* - розвиток вже власне лобіювання, яке ґрунтувалося на повноваженнях представницьких органів державної влади та органів державного управління (починається після буржуазних революцій - кінець XVIII - XIX ст.);
- *третій* - інституціоналізація лобіювання (прийняття у 1946 р. США спеціального закону про регулювання лобіювання) як легітимної форми впливу зацікавлених суб'єктів на законодавчу діяльність та державне управління;
- *четвертий* - поширення інституту лобіювання в державному управлінні багатьох демократичних держав світу та розширення сфери його застосування й суб'єктного складу (починаючи з кінця XX ст. - до цього часу).

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Отже, можна зробити висновок, що інститут лобіювання як легі-

тимна форма впливу зацікавлених суб'єктів на законодавчу діяльність та державне управління пройшов складний і неоднозначний шлях становлення та розвитку починаючи з XVI ст. і до сьогодення. У подальших розвідках у цьому напрямі варто врахувати те, що кожен з етапів генезису інституту лобіювання був нерозривно пов'язаний із історією державного управління і водночас справляв певний вплив на нього, а також досвід генезису цього інституту в зарубіжних державах. Обґрунтовані в статті положення про генезис інституту лобіювання в державному управлінні не вичерпують актуальність дослідження відповідної проблематики у державному управлінні. Проблеми теорії та практики запровадження інституту лобіювання в державне управління України потребують комплексного дослідження.

Список використаних джерел

1. The Oxford English dictionary. Being a corrected re-issue with an introduction, supplement and bibliography of a new English dictionary on historical principles / Edited by James A.H. Murray, Henry Bradley, W.A. Craigie, C.T. Onions. - Volume VI. - Oxford: Clarendon Press, 1970. - 820 p.
2. *Нестерович В. Ф.* Конституційно-правові засади інституту лобіювання: зарубіжний досвід та перспективи для України : монографія / В. Ф. Нестерович // МВС України, Луган. держ. ун-т внутріш. справ ім. Е. О. Дідоренка. - Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2010. - 752 с.
3. *Нестерович В. Ф.* Етимологія та феномен поняття "лобіювання": гносеологічний вимір / В. Ф. Нестерович // Бюл. М-ва юстиції України. - 2010. - № 1. - С. 40-51.
4. *Федоренко В. Л.* Інститут лобіювання у країнах західної демократії та перспективи його легітимації в Україні / В. Л. Федоренко, В. Ф. Нестерович // Бюл. М-ва юстиції України. - 2009. - № 9. - С. 13-25.
5. Federal regulation of lobbying act of 1946 [Title III] // Lobbying Disclosure Act of 1995: Report of the Committee on the Judiciary of November 14, 1995 / House of Representatives. - Washington, D.C., 1995. - P. 37-40.
6. *Нестерович В. Ф.* Досвід США у прийнятті лобінгового законодавства / В. Ф. Нестерович // Вісн. Луган. держ. ун-ту внутріш. справ. - 2006. - № 4. - С. 111-122.
7. *Нестерович В. Ф.* Конституційно-правові засади лобіювання у Федеративній Республіці Німеччини / В. Ф. Нестерович // Вибори та демократія. - 2009. - № 3. - С. 59-66.
8. *Любимов А. П.* История лоббизма в России / А. П. Любимов. - М. : Фонд "Либеральная миссия", 2005. - 208 с.
9. *Лурье Е. С.* Предпринимательские союзы по русскому праву / А. П. Любимов. - СПб. : Юрид. кн. кл. "Право", 1914. - 48 с.
10. Проблеми легітимації інституту лобіювання в Україні та шляхи їх розв'язання : матеріали громад. обговорення, м. Київ, 12 жовт. 2009 р. / передмов. М. Оніщук ; автор. і упор. В. Федоренко, Д. Базілевич, В. Нестерович та ін. / за заг. ред. В. Федоренка. - К. : СПД Москаленко О. М., 2009. - 108 с.