

## МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ЛОБІЗМУ ТА ПРОБЛЕМА ЙОГО ЛЕГАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Вітвіцький С.С., Южека Р.С.

Дніпроперовський державний університет внутрішніх справ

У науковій статті виявлено проблемні аспекти становлення інституту лобізму на території України. Автором відзначено, що особливість сьогоденного періоду формування лобізму в Україні полягає в інтенсифікації лобістської діяльності на всіх рівнях. Зазначено, що лобіювання передбачає існування конфлікту інтересів між різними суспільними групами, створює значні можливості для зловживань.

**Ключові слова:** виборчі фонди, групові конфлікти, лобізм, парламент.

**Постановка проблеми.** У сучасних соціально-політичних умовах лобізм відіграє все більшу роль у процесі вироблення і прийняття рішень як на рівні уряду, так і на рівні місцевого самоврядування. Сучасні політологічні дослідження у сфері політичних інститутів і процесів мають переорієнтовуватися на явища, що раніше з різних причин перебували за межами наукового пошуку. Підвищення ролі лобізму у політиці призводить до трансформації демократії від цивільного представництва до представництва державних інтересів. Трансформація зумовлена тим фактом, що з'являються нові й доволі впливові агенти політичного поля – групи інтересів, які впливають на владу, до того ж найчастіше здійснюючи власне прямий вплив.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Істотні аспекти проблеми лобізму в контексті розвитку українського політикуму розглядаються у роботах: М. Банчука, В. Брустинова, І. Воронова, А. Биковця, Н. Лапіна, В. Лапкіна та ін. Вивченням зарубіжного лобістського досвіду займаються такі дослідники, як: В. Белов, К. Вяткін, Н. Зяблюк, Н. Іванов, Л. Корявін, Н. Прохода, А. Сергуніна, А. Хомич та ін. Їх роботи надають можливість скласти уявлення про лобістську діяльність, нові лобістські технології та тенденції їх трансформації у країнах, де лобізм отримав найбільший розвиток.

**Метою статті** є дослідження розвитку інституту лобізму у світі та його роль у сучасній Україні.

**Об'єкт дослідження** – лобістська діяльність в Україні (враховуючи досвід зарубіжних країн). Предметом виступають особливості лобістської діяльності на території України.

**Виклад основного матеріалу.** Етимологічно англійське слово «лобі» належить до середньовічної латини (lobia). Спочатку латинське слово «лобіа», чи змінене на англійське слово «лобі», зафіксоване у 1553 р., яке позначало тоді прохідні коридори, переважно в монастирях. Від них відходили двері до окремих кімнат, галерей, тихих куточків, які ставали місцем зустрічей зацікавлених осіб із «зовнішнього» монастирю світу та його мешканців, що володіли на той час чималою владою, у тому числі й політичною [1, с. 159-160].

Пізніше ця характеристика поширилася на аналогічні коридори й холи в театрах і вже у XVII ст. – у парламентах. Із 1640 р. слово «лобі» вживається для вказівки на приміщення навколо залів засідань, де відбувалися зустрічі законодавців із громадянами [2, с. 60].

Є й інші відомості, що вказують на більш ранній часовий період появи терміну (1808 р.). У них зазначено, що перші згадування про лобістів (у той час застосовувався термін «угруповання») можна знайти ще у статтях «Федераліста»: у 10 номері один із батьків-засновників американської Консти-

туції Дж. Медісон визначив їх як «групу громадян, що належать до більшості чи меншості суспільства, об'єднаних подібними інтересами, що протистоять інтересам інших громадян» [3, с. 44].

Саме Дж. Медісон започаткував негативне ставлення до лобізму як до деструктивної сили суспільства: «Аргументи проти лобізму зводяться до того, що їхня діяльність підриває віру громадян у державні інститути, форми діяльності лобістів не завжди законні, у цілому діяльність закрита і не піддається суспільному контролю» [3].

Історично вважається, що лобізм виник в Англії у XVII ст. У кулуари (це один з перекладів слова lobby) виходили члени англійського парламенту, де їх і зустрічали зацікавлені особи.

Свій класичний сенс термін лобізм здобув у Америці XIX ст. Традиція лобізму йде корінням в роки президентства Уліс С. Гранта (1869-1877 рр.). Вечорами 18-й американський президент і його команда часто відпочивали в лобі готелю Willard, де зацікавлені особи могли викласти їм свої погляди про користь того або іншого рішення [4, с. 16].

З 1946 р. діяльність лобістів у США регламентована законодавством. Відповідно до Закону 1946 р. (Federal Regulation of Lobbying Act) лобіст зобов'язаний: по-перше, зареєструватися, а по-друге, чотири рази на рік надавати відповідним органам свій фінансовий звіт.

Реальним інструментом фінансування лобістської діяльності в США є виборчі фонди. У США не існує державного фінансування виборів. Тобто конгресмену, який планує залишитися в Капітолії ще на один термін, доводиться самому знаходити джерела фінансування передвиборної кампанії. Ними можуть стати ті групи, інтереси яких він просуває під час своєї діяльності у Вашингтоні. Частику коштів законодавці отримують від комітетів політичної дії (PAC), які і є не чим іншим, як лобі. Нині чинний закон про федеральні виборчі кампанії дозволяє корпораціям, профспілкам та іншим організаціям створювати спеціальні незалежні фонди для збору добровільних внесків з метою їх подальшого використання на фінансування компаній. Причому на відміну від індивідуальних пожертв сума внесків PAC не обмежена.

З 1979 р. американські лобісти об'єдналися у лігу, найважливішим завданням якої нині є визначення професії лобіста, як самостійної, що володіє власним змістом, зробити її загальновізною, підняти її престиж в громадській думці тощо. Це є свідченням того, що лобізм до нині сформувався, як політичний інститут. На сьогоденний день лобізм є не тільки одним з головних механізмів вироблення й прийняття державних рішень, але й важливою діючою силою становлення плюралістичної демократії за рахунок впливу, що здійснюється на

органи державної влади [5, с. 42]. Лобізм (англ. lobbyism, від англ. lobby – приймальня, кулуари) – дії представників недержавних організацій у ході контактів з представниками органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою домогтися прийняття (чи неприйняття) рішень відповідно до інтересів соціальних груп, що представлені цими організаціями. Лобізм – одна з форм взаємодії владних структур демократичної держави та інститутів громадянського суспільства (зокрема, інтереси можуть мати екологічний, місцевий, підприємницький, професійний характер) [6, с. 178].

Ч. Вайз характеризує лобізм як справу окремих громадян; організацій вплинути на прийняття чи відхилення закону у парламенті, спираючись на підтримку народних депутатів, політичних партій, громадських організацій через засоби масової інформації [7, с. 258]. У вітчизняній юридичній літературі процес лобізму визначається як організований вплив різних суспільних груп на представників органів державної влади з метою прийняття вигідних для себе рішень [8].

Незважаючи на явну неточність сучасного використання терміна, можна окреслити деякі межі цього поняття. Зокрема:

1) лобіювання пов'язане лише з прийняттям державних рішень. Рішення, прийняті приватними особами, організаціями чи корпораціями, можуть також бути піддані впливу інтересів визначених зацікавлених груп, однак такий вплив не прийнято називати лобізмом;

2) усі види лобізму мотивовані бажанням впливати. Багато подій можуть впливати на процес прийняття урядових рішень, але якщо вони не викликані бажанням впливати, то це не лобізм;

3) лобіювання має на увазі наявність посередника чи представника як сполучної ланки між групою громадян країни і державних офіційних осіб. Громадянин, що за своєю власною волею і, користуючись доступними йому засобами, прагне вплинути на урядового чиновника, не може вважатися лобістом;

4) усяке лобіювання незмінно пов'язане з встановленням контактів для передачі повідомлень, оскільки це єдиний шлях, яким можна здійснювати вплив. Лобізм – це встановлення контактів і передача повідомлень (особами, що не є громадянами, що діють від свого власного імені), адресованих представникам влади з наміром впливати на їхні рішення.

Хоча більшість лобістів представляють групи, що володіють особливими інтересами, лобізм не може бути ототожнений з діяльністю і поведінням таких груп узагалі. По-перше, не тільки групи, але й окремі особи можуть здійснювати лобіювання. По-друге, групи, що переслідують загальні інтереси, можуть бути залучені до багатьох інших форм діяльності на додаток до лобіювання (деякі групи, насправді, можуть і зовсім не брати участь у лобізмі). По-третє, групи чи індивіди можуть знайти спосіб прямого представництва. Лобіювання лише один з процесів чи способів представлення своїх інтересів, що можуть бути використані групами чи індивідами.

Що стосується України, то лобізм існує і став вагомою складовою вітчизняних реалій. Особливість сьогодення періоду формування лобізму в Україні полягає в інтенсифікації лобістської діяльності на всіх рівнях. У сучасному українському суспільстві ніхто не поставит під сумнів існування прихованого лобізму на усіх рівнях влади. Проте

питання про те, чи потрібне сьогодні Україні законодавче регулювання цього явища, все ще викликає протилежні відповіді. Лобіювання передбачає існування конфлікту інтересів між різними суспільними групами, створює значні можливості для зловживань, але цього явища неможливо уникнути.

Лобізм можна розглядати в різних аспектах. Перш за все, це специфічна система функціонування представництва групових інтересів в органах державної влади [9, с. 53-55]. Незважаючи на те, що лобізм проявляється через економічний і політичний характер, все ж це в першу чергу правова проблема. Лобізм у правовому розумінні являє собою сукупність правових норм, які регулюють участь громадян, груп громадян, громадських об'єднань, організацій, підприємств, які спеціалізуються на лобістській діяльності, інших суб'єктів правовідносин з органами державної влади, які впливають на прийняття необхідних для лобістів рішень [10, с. 515]. Досліджувана тематика спонукає до роздумів про теоретико-прикладне осмислення вказаного явища в Україні.

Щодо конституційних основ лобістської діяльності, то хоча вона прямо не передбачена Основним Законом, є ряд норм з яких випливає відповідне право громадян. Зокрема, Конституцією України передбачено наступне: народ є єдиним джерелом влади, народ здійснює свою діяльність безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 5); гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів та переконань (ч. 1 ст. 34); кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір (ч. 2 ст. 34); право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод (ч. 1 ст. 36); громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами (ч. 1 ст. 38); усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів (ч. 1 ст. 40); кожен має право на вільний вибір професії (ч. 1 ст. 43) [11]. Реалізуючи свої конституційні права громадянин має право обрати будь-який вид професійної діяльності, у тому числі лобістську діяльність.

Такі розвинуті країни, як Сполучені Штати Америки, Великобританія, Франція, Польща вже давно надали законодавчого оформлення діяльності лобі [12]. Досвід цих країн є показовим і позитивним прикладом для забезпечення на законодавчому рівні діяльності лобістів та лобістських організацій в Україні. Напевно можна зазначити, що за лобізмом практично всюди стоять гроші, економічні та соціальні права, питання власності, певні привілеї, але головне все ж таки те, що у кожній окремій країні лобізм відрізняється своїми методами і завданнями.

Для того щоб лобізм став повноцінним інститутом, необхідні дві умови. По-перше, розмаїття інтересів у суспільстві, що виникає внаслідок його соціальної диференціації, розшарування. По-друге, розширений доступ до влади на основі політичного плюралізму, характерний, передусім, для демократичних режимів.

У різних країнах, через своєрідність демократичного будівництва, існуючих інститутів та норм, по-різному намагаються знайти свої шляхи у вирішенні проблеми впорядкування лобістської діяльності. Проте зарубіжна практика свідчить, що існуючі способи оформлення діяльності лобістських

груп поки що не дозволяють вирішити питання про те, як ефективно контролювати їх, не накладаючи в той же час зайвих обмежень на суспільство, що потребує і активно прагне до вільного розвитку свого потенціалу.

Особливістю українського лобізму – на відміну, від європейського чи російського – є те, що вітчизняні представники великого бізнесу намагаються особисто лобювати свої інтереси у вищому законодавчому органі, тому трапляються випадки, коли український лобіст поєднує в одній особі замовника і виконавця. Саме в демократичних системах створюється передумова для виникнення лобізму: велике розмаїття інтересів та політичний плюралізм, що уможлиблює доступ до влади. Звичайно, не можна нехтувати і недоліками, характерними для цього явища, оскільки лобістська діяльність може стати інструментом задоволення іноземних інтересів за рахунок національних інтересів або використовуватись для забезпечення та контролю за владою окремими групами. Також, лобізм здійснює

для суспільства функції, виступаючи посередником між суспільством та державою та привертаючи увагу органів до актуальних питань. Легалізація лобістської діяльності уможлиблює прозорі взаємини влади і бізнесу.

**Висновки і пропозиції.** Таким чином, аналіз світової практики дозволяє констатувати, що зазвичай реалізуються дві основні стратегії в урегулюванні лобістської діяльності. Перша припускає врегулювання з допомогою кількох спеціальних нормативних правових актів окремих питань, пов'язаних з лобістською діяльністю. Наприклад, таких як: порядок реєстрації представників асоціацій, груп і об'єднань, які захищають певні інтереси, при парламентах; межі та параметри взаємин лобістів і представників влади; порядок організації публічних слухань законопроектів. Такий варіант реалізовано в Італії, Німеччині, Франції. Друга стратегія пов'язана з прагненням врегулювати лобістську діяльність в органах влади ухваленням відповідного закону (США, Канада та ін.).

### Список літератури:

1. Аверьянов Ю. И. Политология : энциклопедический словарь / Под общ. ред. Ю. И. Аверьянов. – М. : Издательство Московского коммерческого университета. – 1993. – 431 с.
2. Аравина Т. И. Лоббизм: национальные образцы и степень социальной приемлемости / Т. И. Аравина, Ю. Ю. Кузнецов // Социс. – 2000. – № 9. – С. 59-63.
3. Богдановская И. Ю. Правовое регулирование лоббизма в США / И. Ю. Богдановская // Право и политика. – 2002. – № 3. – С. 44-49.
4. Костяев С. С. Лоббизм в бюджетном процессе США: дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Костяев Сергей Сергеевич. – М., 2009. – 213 с.
5. Виговський Д. С. Суть лобізму як категорії політичної науки / Д. С. Виговський // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. – Львів, 2008. – № 20. – С. 42-48.
6. Тлумачний термінологічний словник з конституційного права / Л. Р. Наливайко, М. В. Беляєва. – К. : Хай-Тек Пресс, 2013. – 408 с.
7. Колодій А. М. Основи демократії: навчальний посібник / За заг. ред. А. М. Колодій. – К. : Ай Бі, 2002. – 684 с.
8. Шляхтун П. П. Политология: история та теория : підручник / П. П. Шляхтун. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 472 с.
9. Зяблюк Н. Г. Лоббизм в США как политический институт / Н. Г. Зяблюк. – США: Экономика, политика, идеология. – 1995. – № 1. – С. 51-56.
10. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (гол.) та ін. – К. : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 2001. – Т. 3 : К-М. – 792 с.
11. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 (зі змінами внесеними Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 19. – Ст. 583).
12. Конституційне право зарубіжних країн : навч. посібник / За заг. ред. В. О. Ріяки. – 2-е вид., допов. і перероб. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.

**Витвицкий С.С., Южека Р.С.**

Днепропетровский государственный университет внутренних дел

## МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ЛОББИЗМА И ПРОБЛЕМА ЕГО ЛЕГАЛИЗАЦИИ В УКРАИНЕ

### Аннотация

В научной статье выявлены проблемные аспекты становления института лоббизма на территории Украины. Автором отмечено, что особенность сегодняшнего периода формирования лоббизма в Украине заключается в интенсификации лоббистской деятельности на всех уровнях. Указано, что лоббирование предполагает существование конфликта интересов между различными общественными группами, создает значительные возможности для злоупотреблений.

**Ключевые слова:** избирательные фонды, групповые конфликты, лоббизм, парламент.

**Vitvitskiy S.S., Yuzheka R.S.**

Dnepropetrovsky State University of Internal Affairs

## **INTERNATIONAL EXPERIENCE DEVELOPMENT INSTITUTE LOBBYING AND ISSUES IN ITS MONEY IN UKRAINE**

### **Summary**

In the scientific article the problematic aspects of the institute of lobbying in Ukraine. The author noted that the feature of the present period of formation of lobbying in Ukraine is to intensify lobbying activities at all levels. Stated that lobbying presupposes the existence of a conflict of interest between different social groups, creates significant opportunities for abuse.

**Keywords:** election funds, group conflicts, lobbying parliament.