

ОСОБЛИВОСТІ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ В ЛОБІСТСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ (АНАЛІЗ ПЕРСПЕКТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА З УРАХУВАННЯМ ДОСВІДУ США)

FEATURES OF PARTICIPATION OF PUBLIC ASSOCIATIONS IN LOBBYIST ACTIVITY IN UKRAINE (ANALYSIS OF PROSPECTIVELY LEGISLATION BASED ON THE EXPERIENCE OF USA)

Віхляєв М.Ю.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри конституційного та трудового права

юридичного факультету

Запорізького національного університету

В статті розкрито сутність явища лобізму, досліджено наукові погляди щодо поняття, видів лобістської діяльності, проаналізовано зарубіжний досвід її нормативно-правового регулювання. Також автором розглянута система суб'єктів лобістської діяльності, з'ясовані роль і місце громадських об'єднань у ній.

Ключові слова: громадські об'єднання, лобістська діяльність, суб'єкти лобіювання, групи, об'єднані спільними інтересами.

В статье раскрыта сущность явления лоббизма, исследованы научные взгляды относительно понятия, видов лоббистской деятельности, проанализирован зарубежный опыт ее нормативно-правового регулирования. Также автором рассмотрена система субъектов лоббистской деятельности, выяснены роль и место общественных объединений в ней.

Ключевые слова: общественные объединения, лоббистская деятельность, субъекты лоббирования, группы, объединенные общими интересами.

The article is devoted to research of essence of the lobbying phenomenon, of scientific views about notion, types of lobbying activities, and also to the analysis of foreign experience of its legal regulation. The author also considers the system of lobbying entities, clarifies the role and place of public associations in it.

Key words: public associations, lobbying, lobbying entities, groups, united by common interests.

Постановка проблеми. Лобізм зазвичай розглядають як явище політичне, проте воно має і соціально-правовий аспект. Так, політичне призначення лобізму полягає у здійсненні функції соціального посередництва між громадянським суспільством та державою, а також сприянні спрямованому «обміну інформацією» в процесі законотворчості. Соціально-правовий аспект полягає у тому, що лобізм доповнює конституційну систему демократичного представництва, дозволяючи впливати на прийняття та реалізацію політичних рішень тим групам, які позбавлені можливості артикулювати власні інтереси через своїх депутатів [1].

До числа таких груп входять також громадські об'єднання. У вітчизняній науковій літературі висвітлені загальнотеоретичні питання лобістської діяльності, проте участі громадських об'єднань у ній приділено значно менше уваги. З огляду на зазначене доцільним є дослідження місця, яке посідають громадські об'єднання в зазначеній діяльності, а також можливості вдосконалення існуючого механізму їх впливу на зміст рішень органів державної влади.

Стан дослідження. Здійснення лобістської діяльності як в Україні, так і в зарубіжних країнах виступає предметом дослідження у переважній більшості випадків в працях вітчизняних та російських політологів, зокрема Ю.М. Розенфельда, Л.М. Герасіної, Н.П. Осипової, М.І. Панова, О.С. Тургаєва, А.Є. Хренова та ін. Правовому аспекту даної проблеми приділено значно менше уваги з боку вчених. Його розкрито у працях Р.М. Мацкевича, В. Самофалова. Однак питання нормативно-правового регулювання участі громадських об'єднань у лобістській діяльності належним чином не досліджувалися у вітчизняній юридичній науці.

Метою статті є необхідність розкриття сутності явища лобізму, дослідження наукових поглядів щодо поняття, видів лобістської діяльності, здійснення аналізу зарубіжного досвіду її нормативно-правового регулювання, розгляду системи суб'єктів лобістської діяльності, з'ясування ролі і місця громадських об'єднань у ній.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж перейти до безпосереднього висвітлення предмета нашого дослідження, доцільно розглянути загальнотеоретичні аспекти здійснення лобістської діяльності в Україні та світі.

На сьогоднішній день існує декілька визначень поняття лобізму, зокрема його можна розуміти як:

- практику впливу на управлінські рішення, які служать груповим інтересам;
- особливу систему і практику реалізації інтересів окремих організацій та різноманітних груп громадськості шляхом цілеспрямованого впливу на законодавчі та виконавчі органи державної влади;
- вплив зацікавлених груп на прийняття рішень владними структурами;
- метод інформування тих, хто приймає рішення, метод впливу на них;

• систему організаційного оформлення, вираження та представництва певних інтересів через урядові структури [2].

Проте найбільш вдале визначення лобізму, таке, що повністю відповідає його змісту, запропоновано М. Лопатою у статті «Лобіювання: світова практика та українські реалії»: «Лобізм – це спроба організацій або окремих громадян впливати не тільки на ухвалення, відхилення, чи зміну законів у парламенті, а також спроба впливати на адміністративні рішення уряду, спираючись на підтримку не тільки обраних депутатів, а й різних політичних партій, державних і недержавних установ та підтримку громадськості через засоби масової інформації» [3].

Є.Б. Тихомирова у навчальному посібнику «Зв'язки з громадськістю» пропонує під лобістською діяльністю розуміти взаємодію юридичних та фізичних осіб з органами влади, метою якої є вплив на розробку і прийняття цими органами законодавчих актів, адміністративних, політичних та інших рішень у своїх інтересах або інтересах конкретних клієнтів [2].

Структуру цієї діяльності утворюють об'єкти лобіювання (посадові особи)/органи прийняття рішень, суб'єкти лобіювання (окремі лобісти, лобістські утворення чи фір-

ми) та клієнти (соціальні групи, організації, інститути), чий інтерес стають предметом лобіювання. Система лобіювання, на думку дослідників, може включати асоціації, профспілки, осіб, що мають вплив, а також штатних лобістів. У Франції вони об'єднані у французьку Асоціацію радників лобізму і тих, хто має професійні кабінети [2].

В Україні суб'єктами лобіювання є юридичні особи всіх форм власності та фізичні особи, які вживають відповідних заходів щодо лобіювання певних інтересів безпосередньо чи опосередковано [4].

Російськими політологами О.С. Тургаєвим та А.С. Хреновим розроблена наступна класифікація видів лобізму:

1. Відповідно до цілей, переслідуваних групами інтересів лобізм може поділятися на:
 - економічний;
 - соціальний;
 - соціокультурний.
2. Виходячи зі сфер діяльності:
 - галузевий
 - регіональний.
3. Залежно від об'єктів лобіювання (на кого спрямована лобістський вплив):
 - парламентський;
 - президентський;
 - урядовий.
4. По відношенню до політичної системи:
 - зовнішній (тиск чиниться на органи влади з боку);
 - внутрішній (коли представники зацікавлених груп – депутати парламенту, члени уряду, оточення президента, президент – «вписані» у політичні інститути) [5].

Окрім того, вчені розрізняють також «закритий» лобізм та «відкритий» (або демократичний) [3]. В Україні поширений «закритий», неінституціонізований лобізм. Проте у більшості зарубіжних країн, де вплив на зміст рішень органів державної влади з боку організацій або окремих громадян прямо не заборонений законом, порядок здійснення лобістської діяльності регламентований на законодавчому рівні.

Найбільш показовим у даному випадку є досвід Сполучених Штатів Америки, де ще у 1789 році була прийнята перша поправка до Конституції США, яка гарантує право громадянам звертатися з клопотаннями до органів державної влади. При цьому одним із головних принципів лобізму є його максимальна відкритість. У 1876 році в США був прийнятий закон, згідно з яким особи, котрі здійснюють лобістську діяльність, повинні були офіційно заявити про себе та зареєструватися у клерка Палати представників Конгресу США.

Відповідно до закону «Про регулювання лобістської діяльності» (1946 р.) в США існує процедура реєстрації професійних лобістів. Згідно з цим актом кожна особа, яка за винагородження займається діяльністю, що має на меті впливати на прийняття або відхилення Конгресом США будь-якого законодавчого акту, повинна перед початком таких дій зареєструватися у клерка Палати представників та секретаря Сенату і представити під присягою у письмовому вигляді заяву із зазначенням свого ім'я та адреси, а також роботодавця; термін найма; суму винагородження; кошти, виділені на лобіювання та цілі, на які вони будуть витрачені. Лобісти зобов'язані повідомляти, на які законодавчі акти вони планують впливати, які нові законопроекти завдяки їх зусиллям були внесені. Відповідно до закону очолювати лобістську компанію може тільки людина з вищою юридичною освітою, яка до того мала попередній досвід взаємодії з органами влади.

Діяльність лобістів, котрі діють в інтересах іноземних держав та організацій (за виключенням дипломатів, представників релігійних та просвітницьких організацій), регулює закон «Про реєстрацію іноземних агентів», прийнятий у 1938 році. Ухвалення цього закону було викликано

значною активністю в США агентів нацистської Німеччини напередодні Другої світової війни, які намагалися своїми акціями викликати симпатії уряду та населення США до фашистського режиму. Закон вимагає, щоб особи та організації, як американські, так й іноземні, котрі працюють на користь закордонних наймачів та отримують від них за це платню, реєструвалися крім Конгресу, ще й у міністерстві юстиції США та кожні шість місяців надавали туди звіти про свою діяльність. Лобістам іноземних країн заборонялося робити внески до передвиборних фондів кандидатів до органів законодавчої та виконавчої влади країни. Тільки у 1966 році до цього акту були внесені поправки, що змістили пропагандистський аспект на політичну та економічну діяльність.

Закон «Про регулювання лобістської діяльності» у 1995 році був доповнений законом «Про розкриття лобістської діяльності», який значно посилив державний та громадський контроль за діяльністю лобістів та ввів їх правову регламентацію. Відповідно до нього лобістом вважається особа, яка витрачає не менш ніж 20% свого робочого часу на лобістську діяльність, має чисельні контакти з членами законодавчих та виконавчих органів влади та отримує за свої послуги від клієнтів понад 5 тис. дол. протягом 6 місяців. Лобісти та лобістські фірми зобов'язані реєструватися у тих органах влади, при яких вони діють. Кожні півроку такі компанії повинні надавати детальний звіт до відповідних державних органів, в якому мають зазначитися їхні клієнти, питання, котрі лобіювалися, та кошти, що були отримані від цих клієнтів.

Закон під назвою «Акт 2007 року про чесне керівництво та відкритий уряд» вводить щоквартальне обов'язкове надання до секретаріату Сенату відомостей про клієнтів та суми гонорарів лобістів, а також забороняє представникам законодавчої та виконавчої гілок влади США отримувати будь-які подарунки, послуги та оплату від лобістів або іноземних представників. Закон також доручив міністерству юстиції створити загальнодоступну безкоштовну базу даних на «іноземних агентів» та забезпечити розміщення усіх даних на них у цій базі протягом 48 годин з часу їхньої реєстрації.

Новий закон також зобов'язує всіх членів Конгресу інформувати про лобістів, які протягом 6 місяців шляхом невеликих внесків перевели на рахунки структур, що контролюються законодавцями (благодійні фонди, виборчі комітети тощо), понад 15 тис. дол. Крім того, за 2 дні до голосування того чи іншого законопроекту у Сенаті, його члени, які отримували гроші від лобістів, зобов'язані заявити про те, що ані вони самі, ані члени їхніх родин не мають жодних особистих інтересів до зазначеного акту. Конгресменам також забороняється відвідувати прийняття, що організуються на їх честь лобістами. Законодавцем, винним у порушенні закону, буде відмовлено у виплаті пенсії після їхнього виходу у відставку [6].

Як бачимо, в США на законодавчому рівні врегульовано порядок реєстрації осіб, які здійснюють лобістську діяльність, що виключає можливість існування «тіньового» впливу на представників державної влади, а також суттєвим досягненням є розробка механізму, який перешкоджає вчиненню корупційних діянь у сфері лобіювання власних інтересів представниками організацій та окремими громадянами. Проте це не є перешкодою для лобіювання своїх інтересів у США вдаються тисячами комерційних та громадських організацій.

В Україні законопроекти «Про лобіювання в Україні» та «Про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді України» і досі неприйняті. Законопроект «Про лобіювання в Україні» закріплює лише загальні засади здійснення лобістської діяльності в Україні [7].

Законопроект «Про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у

Верховній Раді України» визначено правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами, до яких віднесено:

- громадські організації;
- професійні спілки, організації підприємців або їх об'єднання;
- міжпартійні і робочі групи;
- міжпарламентські групи. [8]

Окрім того, у зазначеному законопроекті відображено передовий досвід реєстрації груп, які здійснюють лобістську діяльність, що зайвий раз підкреслює необхідність його прийняття Верховною Радою України.

Висновки. Таким чином, як впливає з усього зазначеного, нагальною є потреба інституалізації лобістської діяльності в Україні, що забезпечить подолання коруп-

ційних явищ на рівні діяльності з прийняття нормативних актів, а також можливість здійснення контролю в даній сфері.

Також задля досягнення дійсного представництва інтересів громадськості при прийнятті нормативних актів необхідно, щоб ключову роль в лобістській діяльності відігравали громадські об'єднання, оскільки саме вони, на відміну від суб'єктів підприємницької діяльності, зацікавлені у представництві інтересів громадськості, а не власних потреб, спрямованих на отримання матеріальних вигод внаслідок прийняття визначеного акту органами влади. З цією метою необхідно передбачити на законодавчому рівні надання ключових повноважень зі здійснення лобістської діяльності саме громадським об'єднанням.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Політологія: підручник / [Ю.М. Розенфельд, Л.М. Герасіна, Н.П. Осипова, М.І. Панов та ін.]. – [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://politics.ellib.org.ua/pages-2451.html>.
2. Тихомирова Є. Зв'язки з громадськістю : навчальний посібник / Є. Тихомирова. – [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://uadocs.exdat.com/docs/index-24437.html?page=12#1065251>.
3. Лопата М. Лобіювання: світова практика та українські реалії : наук. стаття / Мар'ян Лопата. – [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://postua.info/lopata.htm>.
4. Мацкевич Р.М. Політико-правові засади формування інституту лобізму в Україні : автореф. дисертації на здобуття наук. ступ. к.ю.н. за спец. 23.00.02 – політичні інститути та процеси / Роман Миколайович Мацкевич. – [Електронний ресурс] / Режим доступу : http://librar.org.ua/sections_load.php?s=policy&id=362.
5. Тургаев А.С., Хренов А.Е. Политология в схемах и комментариях : підручник / А.С. Тургаев, А.Е. Хренов. – [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://uchebnik-besplatno.com/teoriya-politiki-uchebnik/politologiya-shemah-kommentariyah.html>.
6. Самофалов В. Лобізм у США: досвід для України : наук. стаття / Володимир Самофалов. – [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://uaforeignaffairs.com.ua/blog/usi-blogi/view/article/lobizm-u-ssha-dosvid-dlja-ukrajini/>.
7. Проект Закону про лобіювання в Україні. – [Електронний ресурс] / Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=5838.
8. Проект Закону про правовий статус груп об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді України / . – [Електронний ресурс] / Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=7028.

УДК 342.922: 061.25–054.5

FEATURES OF PARTICIPATION OF PUBLIC ASSOCIATIONS IN LOBBYIST ACTIVITY IN UKRAINE (ANALYSIS OF PROSPECTIVELY LEGISLATION BASED ON THE EXPERIENCE OF USA)

ОСОБЛИВОСТІ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ В ЛОБІСТСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ (АНАЛІЗ ПЕРСПЕКТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА З УРАХУВАННЯМ ДОСВІДУ США)

Vihlyayev M.Y.,
*Candidate of Law,
Associate Professor of Constitutional and Labour Law
faculty of Law
Zaporizhzhya National University*

The article is devoted to research of essence of the lobbying phenomenon, of scientific views about notion, types of lobbying activities, and also to the analysis of foreign experience of its legal regulation. The author also considers the system of lobbying entities, clarifies the role and place of public associations in it.

Key words: public associations, lobbying, lobbying entities, groups, united by common interests.

В статті розкрито сутність явища лобізму, досліджено наукові погляди щодо поняття, видів лобістської діяльності, проаналізовано зарубіжний досвід її нормативно-правового регулювання. Також автором розглянута система суб'єктів лобістської діяльності, з'ясовані роль і місце громадських об'єднань у ній.

Ключові слова: громадські об'єднання, лобістська діяльність, суб'єкти лобіювання, групи, об'єднані спільними інтересами.

В статье раскрыта сущность явления лоббизма, исследованы научные взгляды относительно понятия, видов лоббистской деятельности, проанализирован зарубежный опыт ее нормативно-правового регулирования. Также автором рассмотрена система субъектов лоббистской деятельности, выяснены роль и место общественных объединений в ней.

Ключевые слова: общественные объединения, лоббистская деятельность, субъекты лоббирования, группы, объединенные общими интересами.

Statement of the problem. Lobbyism usually regarded as a political phenomenon, but it has a social and legal aspects. Thus, the political purpose of lobbying is to exercise the func-

tions of social mediation between civil society and government, as well as promoting directional «information sharing» in the process of lawmaking. Socio-legal aspect is that lob-